

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

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 : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménié, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS

I. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES : DU CHOC SUR LES BUDGETS LOCAUX À LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DE LA RELANCE.....	5
A. LES RESSOURCES ET CHARGES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT ÉTÉ AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE, CE QUI A JUSTIFIÉ LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN DE LA PART DE L'ÉTAT.....	5
1. <i>La crise sanitaire a entraîné une augmentation des dépenses des collectivités locales et une diminution de leurs ressources.....</i>	5
2. <i>Des mesures de compensation et de soutien ont été engagées en 2020.....</i>	5
B. LA PERSISTANCE DE LA CRISE SANITAIRE ET LA CRISE ÉCONOMIQUE QUI L'ACCOMPAGNE JUSTIFIENT QUE L'ÉTAT CONTINUE DE SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	7
1. <i>De nouvelles pertes de recettes sont attendues en 2021.....</i>	7
2. <i>Des mesures de compensation sont d'ores et déjà proposées par l'État.....</i>	7
C. LE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DOIT LEUR PERMETTRE D'ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DE LA RELANCE.....	8
1. <i>Les recettes réelles de fonctionnement et la capacité d'autofinancement des collectivités locales ont fortement diminué.....</i>	8
2. <i>Des mesures budgétaires ont été proposées en faveur d'une relance territorialisée.....</i>	8
II. LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE DEVRAIENT LAISSER UNE PLACE AU RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE, DE LA RÉSILIENCE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE.....	9
A. L'ANNÉE 2021 MARQUE LA MISE EN ŒUVRE D'UN NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET D'UNE RÉFORME DES IMPÔTS LOCAUX DE PRODUCTION.....	9
1. <i>Le schéma de financement des collectivités locales prévu par la réforme de la taxe d'habitation sera mis en œuvre en 2021.....</i>	9
2. <i>Une réforme des impôts locaux de production est proposée en première partie du projet de loi de finances pour 2021.....</i>	10
B. LA SUCCESSION DES RÉFORMES A RÉDUIT LE POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES SANS RENFORCER LEUR RÉSILIENCE FINANCIÈRE.....	10
1. <i>Le pouvoir fiscal des collectivités locales recule dans le cadre des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production.....</i>	10
2. <i>Les collectivités locales sont de plus en plus exposées à des risques de retournement conjoncturels.....</i>	11
C. LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE POURRAIENT CONSTITUER DES AXES DE TRAVAIL AU COURS DE L'ANNÉE 2021.....	11
1. <i>La péréquation, notamment horizontale, pourrait être renforcée à l'issue de la crise.....</i>	11
2. <i>Une réflexion en vue d'une nouvelle gouvernance financière locale pourrait être engagée ..</i>	12

**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 »	13
A. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX DOTATIONS DE SOUTIEN AUX PROJETS DU BLOC COMMUNAL SONT STABLES EN 2021.....	15
B. L' AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021 TIENT POUR L' ESSENTIEL À L' ÉVOLUTION DES DOTATIONS VERSÉES EN COMPENSATION DE CHARGES TRANSFÉRÉES.....	16
C. EN 2021 LA MISSION CONTRIBUE À HAUTEUR DE 100 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT AU PLAN DE RELANCE AU TITRE DE L' ACTION « DSIL EXCEPTIONNELLE ».....	17
D. LA POURSUITE DU « VERDISSEMENT » DES DOTATIONS	18
II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	19
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L' ASSEMBLÉE NATIONALE	23
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	25
• ARTICLE 57 Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA	25
• ARTICLE 58 Répartition de la dotation globale de fonctionnement	29
• ARTICLE 59 (nouveau) Modification des règles de calcul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	59
• ARTICLE 60 (nouveau) Prolongement d'un an de l'activité du fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU)	63
• ARTICLE 61 (nouveau) Stabilisation du schéma de financement de la métropole du Grand Paris (MGP) et versement exceptionnel de la dynamique de la CFE perçue par les établissements publics territoriaux à son profit en 2021	65
• ARTICLE 62 (nouveau) Modification des conditions de réévaluation du prélèvement spécifique opéré sur les établissements publics de coopération intercommunale soumis auparavant à une « dotation globale de fonctionnement négative »	70
• ARTICLE 63 (nouveau) Prolongation en 2021 du fonctionnement de fonds de stabilisation des départements	74
• ARTICLE 64 (nouveau) Extension du bénéfice du fonds d'amortissement des charges d'électrification au profit des communes nouvelles	76
EXAMEN EN COMMISSION	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	95

AVANT-PROPOS

I. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES : DU CHOC SUR LES BUDGETS LOCAUX À LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DE LA RELANCE

A. LES RESSOURCES ET CHARGES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT ÉTÉ AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE, CE QUI A JUSTIFIÉ LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE SOUTIEN DE LA PART DE L'ÉTAT

1. La crise sanitaire a entraîné une augmentation des dépenses des collectivités locales et une diminution de leurs ressources

Dans le contexte de la crise sanitaire et sous l'effet de certaines mesures telles que le confinement ou la mise en œuvre du chômage partiel, les recettes fiscales et non-fiscales des collectivités locales ont été affectées dès 2020.

D'une part, les ménages et les entreprises ont à la fois réduit leur niveau de consommation et repoussé leurs décisions d'investissement ce qui a eu un effet immédiat sur le produit de certains impôts, notamment les droits de mutation à titre onéreux (- 10 %) mais également sur les recettes domaniales et tarifaires. D'autre part, la mise en œuvre du chômage partiel a entraîné une contraction des recettes de versement mobilité (- 8 %) puisque les indemnités versées aux salariés n'y étaient pas soumises.

Au total, d'après les travaux du député Jean-René Cazeneuve¹, le montant des pertes de ressources en 2020 par rapport aux budgets initiaux s'élève à 6,2 milliards d'euros dont 3,5 milliards d'euros de pertes de recettes fiscales et 2,7 milliards d'euros de pertes de recettes non fiscales.

De même, les collectivités locales ont dû faire face à un surcroît de dépenses nettes évalué d'après Jean-René Cazeneuve à + 7,7 euros par habitant pour les collectivités du bloc communal, + 15,8 euros par habitant pour les départements et + 9 euros par habitant pour les régions.

2. Des mesures de compensation et de soutien ont été engagées en 2020

En premier lieu, en 2020, plusieurs mesures de compensation des baisses de recettes des collectivités locales ont été mises en œuvre ou sont proposées.

¹ M. Jean-René CAZENEUVE, Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations, 29 juillet 2020.

D'abord, à l'occasion de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités du bloc communal ou d'outre-mer ainsi que des avances remboursables au profit des départements ont été institués.

D'après les éléments transmis au comité des finances locales à la fin du mois d'octobre 2020, le montant des compensations versées au titre du dispositif destiné aux collectivités du bloc communal pourrait s'élever à 230 millions d'euros et concerner 2 500 communes ainsi qu'une centaine d'EPCI. De même, le montant des avances remboursables déjà engagées au profit des départements s'élèverait, à date, à 870 millions d'euros.

Ensuite, des dispositions complémentaires sont proposées dans le cadre du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Ainsi, des avances remboursables en faveur d'Île-de-France Mobilité (1,2 milliard d'euros) et des autres autorités organisatrices de la mobilité (750 millions d'euros) sont prévues pour soutenir les pertes de versement mobilité et de recettes tarifaires.

En second lieu, des mesures ont été prises ou sont proposées pour soutenir les collectivités locales exposées à certaines hausses de dépenses.

Ainsi, lors de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020¹, le Sénat a obtenu que plusieurs équipements sanitaires bénéficient d'un taux réduit de TVA, alors que les collectivités locales ont dû procéder à des acquisitions massives de ces produits. Le quatrième PLFR pour 2020 propose également une ouverture de crédits de 60 millions d'euros pour financer la prise en charge, pour moitié, de l'achat de masques par les collectivités locales.

De même, 200 millions d'euros seraient ouverts en faveur des départements connaissant, du fait de la crise, une hausse de leurs dépenses d'allocation individuelle de solidarité.

Enfin, plusieurs mécanismes comptables ont été mis en œuvre ou rappelés par voies d'instruction, notamment :

- l'assouplissement de la procédure d'étalement de charges avec la création d'un compte dédié afin de suivre les dépenses de fonctionnement ayant donné lieu à un étalement sur cinq ans au maximum ;

- la création d'une annexe budgétaire permettant de retracer les dépenses liées à la crise ;

- l'assouplissement du dispositif de reprise des excédents de la section d'investissement en section de fonctionnement.

¹ Articles 5 et 6 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

B. LA PERSISTANCE DE LA CRISE SANITAIRE ET LA CRISE ÉCONOMIQUE QUI L'ACCOMPAGNE JUSTIFIENT QUE L'ÉTAT CONTINUE DE SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. De nouvelles pertes de recettes sont attendues en 2021

En 2021, les collectivités locales continueront à être exposées à une dégradation de leurs ressources d'autant plus importante que la crise sanitaire pourrait durer.

En effet, plusieurs recettes fiscales dont l'évolution est sensible à la conjoncture économique ne sont perçues qu'avec une ou plusieurs années de décalage par les collectivités locales. Tel est le cas, par exemple, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le produit diminuerait de 10 % en 2021 par rapport à 2020.

Cette situation concerne, aussi, les droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas des stations de tourisme. En effet, cette ressource est versée au travers d'un fond départemental des DMTO l'année suivant la vente du bien.

Par ailleurs, au-delà des ressources fiscales dont la mécanique implique un décalage entre l'évolution du cycle et l'impact sur les finances des collectivités locales, le niveau de certains produits pourrait demeurer dégradé en 2021. À titre d'exemple, les changements d'usage en matière de transports publics pourraient peser sur les ressources tarifaires des autorités organisatrices de la mobilité.

2. Des mesures de compensation sont d'ores et déjà proposées par l'État

S'agissant des moindres recettes fiscales en 2021, le Gouvernement a proposé de remplacer la part de CVAE revenant aux régions par une fraction de TVA dans le cadre de la réforme des impôts de production. En outre, le ministre délégué chargé des comptes publics Olivier Dussopt a annoncé la présentation d'un amendement au projet de loi de finances pour 2021 visant à compenser les moindres recettes de DMTO des petites communes.

Par amendement au projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement a également proposé d'instituer un prélèvement sur recettes dont l'objet est de neutraliser l'impact de la contraction du produit des droits de mutation à titre onéreux sur le niveau des versements effectués au titre du fonds de péréquation des départements.

C. LE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DOIT LEUR PERMETTRE D'ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DE LA RELANCE

1. Les recettes réelles de fonctionnement et la capacité d'autofinancement des collectivités locales ont fortement diminué

La crise sanitaire conduit, comme indiqué, à une dégradation des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Ainsi, en 2020, le niveau de leurs recettes réelles de fonctionnement devrait être inférieur de 8,5 milliards d'euros à la prévision initiale. Cet écart à la trajectoire d'avant crise devrait se maintenir en 2021 et en 2022.

En conséquence, la capacité d'autofinancement (CAF) brute des collectivités locales s'est réduite, passant de 34,7 milliards d'euros à 27,1 milliards d'euros, soit une contraction de 21,7 %. Il s'agit d'une chute très importante puisqu'à titre de comparaison, entre 2008 et 2009, la CAF brute des collectivités locales n'avait diminué « que » de 6,2 %.

Les mesures de compensation ou de soutien prises à l'occasion de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 devraient contribuer à limiter la contraction de la CAF des collectivités locales. Ainsi, d'après les travaux du député Jean-René Cazeneuve, en tenant compte des mesures de compensation et de garantie, la CAF brute des collectivités locales s'élèverait à 32,1 milliards d'euros en 2020, soit une baisse de 7,5 %.

2. Des mesures budgétaires ont été proposées en faveur d'une relance territorialisée

Afin de soutenir l'investissement local, plusieurs mesures introduites ou proposées tendent à augmenter les crédits budgétaires disponibles ou à assouplir les règles de subventions des projets.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a procédé à une ouverture de crédits d'un milliard d'euros au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et – par un apport du Sénat – pour le financement de projets éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Au 15 octobre 2020, 320 millions d'euros étaient programmés par les préfetures.

Dans le projet de loi de finances pour 2021, une enveloppe de 600 millions d'euros est mise à la disposition des préfets de régions afin de financer, dans le cadre d'un dialogue avec les présidents de conseil régionaux, des investissements en matière de rénovation énergétique et de développement des mobilités et des transports.

Par ailleurs, au titre du volet « Écologie » du plan de relance, une enveloppe de 1 milliard d'euros est prévue pour la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales.

Enfin, dans le cadre du présent projet de loi de finances, une disposition est proposée tendant à permettre, de façon dérogatoire, aux préfets de subventionner des projets d'investissements pour lesquels la participation des collectivités locales en maîtrise d'ouvrage est inférieure à 20 %. Cette faculté serait ouverte lorsque que la capacité d'autofinancement de la collectivité locale a connu une baisse supérieure à 10 % en 2020.

II. LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE DEVRAIENT LAISSER UNE PLACE AU RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE, DE LA RÉSILIENCE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

A. L'ANNÉE 2021 MARQUE LA MISE EN ŒUVRE D'UN NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET D'UNE RÉFORME DES IMPÔTS LOCAUX DE PRODUCTION

1. Le schéma de financement des collectivités locales prévu par la réforme de la taxe d'habitation sera mis en œuvre en 2021

En 2021, la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales entamée en 2017 entrera dans sa dernière étape caractérisée par la nationalisation du produit restant à percevoir jusqu'en 2023 et par la mise en œuvre d'un nouveau schéma de financement des collectivités locales. Pour mémoire, ce schéma repose sur l'attribution dès 2021 :

- de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes en prévoyant un mécanisme de correction tendant à assurer que le produit perçu l'année de la réforme corresponde aux recettes de taxe d'habitation perdues ;

- d'une fraction de TVA aux EPCI et aux départements pour compenser la perte de recettes que le schéma de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour les communes implique à leur détriment.

Il peut être relevé que le transfert des fractions de TVA sera retracé par le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Une telle réforme n'était pas sans incidence sur les indicateurs de péréquation des collectivités locales d'autant plus que la taxe d'habitation et la taxe foncière représentaient, respectivement, des parts significatives du montant des ressources mobilisées pour calculer, par exemple, les potentiels financier et fiscal.

Des travaux ont été conduits au sein du comité des finances locales ainsi que par les rapporteurs spéciaux pour apprécier les effets de la réforme sur les indicateurs de péréquation et envisager des solutions. À cet égard, un article rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » proposant certains mécanismes de neutralisation figure au projet de loi de finances pour 2021.

2. Une réforme des impôts locaux de production est proposée en première partie du projet de loi de finances pour 2021

Le projet de loi de finances pour 2021 propose une réforme des impôts de production qui se traduit, pour les collectivités locales, par la suppression de la part régionale de la CVAE et par l'institution d'un prélèvement sur recettes équivalent à la moitié du montant des impositions foncières recouvrées au titre des locaux industriels.

La part régionale de la CVAE sera compensée par l'attribution d'une fraction de TVA retracée, là aussi, au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Comme pour la réforme de la taxe d'habitation, ces deux dispositions auront un impact sur le calcul des indicateurs de péréquation des collectivités locales. Toutefois, l'article rattaché précité anticipe cette question en proposant d'ores et déjà des dispositifs de neutralisation.

B. LA SUCCESSION DES RÉFORMES A RÉDUIT LE POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES SANS RENFORCER LEUR RÉSILIENCE FINANCIÈRE

1. Le pouvoir fiscal des collectivités locales recule dans le cadre des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production

Comme l'ont montré les travaux du rapporteur pour avis de la commission des finances Charles Guené, lors de l'examen au Sénat des propositions de lois constitutionnelle et organique pour le plein exercice des libertés locales¹, la réforme de la taxe d'habitation et celle des impôts de production participent d'un recul notable du pouvoir fiscal des collectivités locales.

En effet, la réforme de la taxe d'habitation conduit à remplacer, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 7,1 milliards d'euros de recettes par une fraction de TVA sur laquelle ils n'exercent aucun pouvoir de taux ou d'assiette. De même, la réforme des

¹ Avis n° 37 (2020-2021) de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 octobre 2020

impôts de production se traduira par le remplacement de recettes foncières par une dotation de l'État pour un montant équivalent à 1,5 milliard d'euros.

Les départements verront également la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qu'ils perçoivent remplacée par une fraction de TVA équivalente à 14,5 milliards d'euros.

Enfin, les régions verront se substituer une fraction de TVA d'un montant de près de 10 milliards d'euros aux recettes de CVAE qu'elles perçoivent actuellement.

Au total, après la réforme de la taxe d'habitation et celle des impôts de production, la part des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales exercent un pouvoir de taux ou d'assiette s'élèverait à 62,1 % pour les collectivités du bloc communal, 33,1 % pour les départements et 10,6 % pour les régions.

2. Les collectivités locales sont de plus en plus exposées à des risques de retournement conjoncturels

La part croissante qu'est appelée à occuper la TVA dans l'ensemble des ressources des collectivités locales pose la question des mécanismes de garantie qui sont prévus pour faire face aux risques de retournement conjoncturel.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées ou seraient ouvertes à l'instar, par exemple, de la mise en œuvre d'un « serpent budgétaire » entre les régions.

La disposition introduite par le Gouvernement en première partie du projet de loi de finances pour 2021 en première lecture à l'Assemblée nationale et tendant à neutraliser « l'effet d'aubaine » qui résulterait, au profit des collectivités locales, de l'effondrement de la TVA en 2020 dans le calcul des fractions de compensation, illustre tout au moins l'importance de travailler à un système préservant les intérêts de l'État et des collectivités locales.

C. LE RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET LE RENOUVELLEMENT DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE POURRAIENT CONSTITUER DES AXES DE TRAVAIL AU COURS DE L'ANNÉE 2021

1. La péréquation, notamment horizontale, pourrait être renforcée à l'issue de la crise

Les travaux menés par les rapporteurs spéciaux en 2020 ont conduit à insister sur l'importance de renforcer les mécanismes de péréquation horizontale. Les montants en jeu apparaissent aujourd'hui insuffisants en comparaison de ceux mobilisés dans le cadre de la péréquation verticale.

Au-delà des sommes mises en répartition, il paraîtrait utile d'assurer que ces mécanismes tiennent davantage compte des disparités de charges entre les collectivités locales. À cet égard, un travail sur la mise à jour de « standards de charge » doit être organisé de manière approfondie.

Les importantes variations de ressources et de charges en 2020 et en 2021 ne permettent probablement pas d'aborder une réforme de la péréquation horizontale dans les meilleures conditions.

Ainsi, il est utile de relever que les interventions proposées cette année par le Gouvernement visent principalement à assurer le bon fonctionnement des dispositifs existant compte tenu de la contraction des ressources des contributeurs et de l'accroissement des besoins des bénéficiaires

Pour autant, ces sujets devront constituer rapidement une priorité car les mécanismes de péréquation sont tout autant le corolaire d'un éventuel renforcement du pouvoir fiscal des collectivités locales qu'un instrument de leur résilience financière en cas de crise.

2. Une réflexion en vue d'une nouvelle gouvernance financière locale pourrait être engagée

À l'occasion, là encore, de l'examen des propositions de lois constitutionnelle et organique relative au plein exercice des libertés locales, le rapporteur pour avis, Charles Guéné, a insisté sur l'importance de développer une nouvelle gouvernance financière entre l'État et les collectivités locales.

Cette dernière devrait, en particulier, participer à mieux garantir l'adéquation entre les charges transférées aux collectivités locales et les ressources mises à leur disposition.

**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 »**

En projet de loi de finances pour 2021, les autorisations d'engagement (AE) demandées au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à 3,8 milliards d'euros, en hausse de 261,2 millions d'euros à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020 (+ 6,82 %).

Les crédits de paiement (CP) demandés s'élèvent à 3,9 milliards d'euros, soit, à périmètre courant, une augmentation de 446,7 millions d'euros (+ 12,88 %) par rapport à la LFI 2020.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » comporte deux programmes budgétaires, placés sous la responsabilité du directeur général des collectivités locales (DGCL) :

- le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » retrace des **dotations versées aux collectivités territoriales en compensation de transferts de compétences**, stables dans le temps, et des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales sous la forme de **subventions, notamment en vue de soutenir des projets d'investissement**. En PLF 2021, les crédits demandés au titre de ce programme s'élèvent à 3,6 milliards d'euros en AE (soit une hausse de 8,63 % par rapport à la LFI 2020) et à 3,7 milliards d'euros en CP (soit une hausse de 14,0 % par rapport à la LFI 2020) ;

- le programme 122 « Concours spécifiques et administration » finance des dispositifs destinés à **soutenir les collectivités territoriales faisant face à des situations exceptionnelles, les moyens attribués à la DGCL et les dotations outre-mer**. En PLF 2021, les crédits demandés au titre de ce programme s'élèvent à 242,6 millions d'euros en AE (soit une baisse de 48,4 % par rapport à la LFI 2020) et à 201,5 millions d'euros en CP (soit une baisse de 9,5 % par rapport à la LFI 2020).

Évolution des crédits de la mission en 2020 et 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2020	PLF 2021	Variation (montant)	Variation (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Variation (montant)	Variation (en %)
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 587,2	3 896,8	+ 309,7	+ 8,63 %	3 266,6	3 722,8	456,2	+ 13,97 %
01 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 829,3	1 829,3	-	-	1 615,4	1 606,5	-8,9	- 0,55 %
<i>dont DETR</i>	1 046	1 046	-	-	901	888	-13,0	- 1,44 %
<i>dont DPV</i>	150	150	-	-	124	129	5,0	+ 4,03 %
<i>dont DSIL</i>	570	570	-	-	527	526	-1,0	- 0,19 %
<i>dont DTS</i>	46	46	-	-	46	46	0,0	-
<i>dont IRPM</i>	0,5	0,5	-	-	0,5	0,5	0,0	-
<i>dont dotation communale d'insularité</i>	4	4	-	-	4	4	0,0	-
<i>dont dotation biodiversité (ex-« Natura 2000 »)</i>	5	10	+ 5,0	+ 100,00 %	5	10	5,0	+ 100,00 %
<i>dont dotation « protection fonctionnelle »</i>	3	3	-	-	3	3	-	-
02 - Dotation générale de décentralisation des communes	130,3	130,3	-	-	130,3	130,3	0,0	-
03 - Soutien aux projets des départements et des régions	211,9	211,9	-	-	105,1	160,6	55,4	+ 52,73 %
04 - Dotation générale de décentralisation des départements	265,6	265,6	+ 0,0	+ 0,00 %	265,6	265,6	0,0	-
05 - Dotation générale de décentralisation des régions	913,7	1 206,4	+ 292,7	+ 32,03 %	913,7	1 206,4	292,7	+ 32,03 %
06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	236,4	253,4	+ 17,0	+ 7,19 %	236,4	253,4	17,0	+ 7,19 %
08 - Concours exceptionnels pour l'achat de masques	-	0,0	-	-	-	0,0	-	-
09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	-	0,0	-	-	-	100,0	-	-
122 - Concours spécifiques et administration	242,6	194,2	- 48,4	- 19,96 %	201,5	191,9	-9,5	- 4,73 %
01 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	99,0	49,0	- 50,0	- 50,51 %	57,9	46,8	-11,1	- 19,17 %
02 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	0,6	0,6	-	-	0,6	0,6	-	-
04 - Dotations Outre-Mer	142,9	144,5	+ 1,6	+ 1,11 %	142,9	144,5	1,6	+ 1,11 %
Total mission	3 829,7	4 091,0	+ 261,2	+ 6,82 %	3 468,0	3 914,7	446,7	+ 12,88 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX DOTATIONS DE SOUTIEN AUX PROJETS DU BLOC COMMUNAL SONT STABLES EN 2021

En PLF 2021, les crédits demandés au titre des dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements représentent 1,8 milliard d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP, soit une stabilité par rapport à l'année précédente.

Ces dotations représentent à elles seules **44,7 % des AE et 41,0 % des CP** demandés au titre de la mission.

Les trois principales dotations financées par le programme 119 sont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (dite « DSIL ») et la dotation politique de la ville (DPV).

La DETR est dotée de 1 046 milliards d'euros en AE et 888 millions d'euros en CP en PLF 2021. Elle vise à subventionner des projets d'investissements portés par des communes et groupements de communes situés essentiellement en milieu rural, selon des priorités définies par une commission d'élus, qui dispose en outre de pouvoirs consultatifs sur les projets pour lesquels le préfet propose une subvention d'un montant supérieur à 100 000 euros. Il est à noter que l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un article visant à modifier les règles de calcul de répartition des enveloppes départementales de DETR (voir le commentaire de l'article 59 *infra*).

La DSIL est dotée de 570 milliards d'euros en AE et 526 millions d'euros en CP. Elle vise à financer des projets s'inscrivant dans les grandes priorités d'investissement fixées à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (transition énergétique, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile...) ainsi que des investissements s'inscrivant dans le cadre des contrats de ruralité.

La DPV est dotée de 150 millions d'euros en AE et 129 millions d'euros en CP en PLF 2021. Elle permet de financer des projets d'investissement de communes défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains.

La stabilité des autorisations d'engagement des dotations de soutien à l'investissement du « bloc communal » entre 2019 et 2020

	LFI 2020	PLF 2021
DETR	1 046 M€	
DSIL	570 M€	
DPV	150 M€	
Total	1 766 M€	

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Les dotations de soutien aux projets des départements et aux régions représentent un volume budgétaire bien moindre (211,9 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP). L'augmentation de 55 millions d'euros en CP correspond uniquement aux besoins de couverture d'AE passées.

B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2021 TIENT POUR L'ESSENTIEL À L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS VERSÉES EN COMPENSATION DE CHARGES TRANSFÉRÉES

L'action relative à la dotation générale de décentralisation (DGD) des régions est celle qui connaît la plus forte hausse : 292,7 millions d'euros en AE et en CP (+ 32,03 %). Celle-ci tient uniquement à la **compensation budgétaire de la perte du versement des frais de gestion de la taxe d'habitation¹**, qui participait elle-même de la compensation financière de l'exercice par les régions de la compétence « formation professionnelle » depuis 2014.

La DGD dite « concours particuliers » connaît également une légère augmentation de 17 millions d'euros, qui permet la compensation de pertes de recettes de certaines taxes additionnelles à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) résultant de l'article 4 du PLF 2021, qui s'inscrit lui-même dans le cadre de la baisse des impôts de production prévue par le plan de relance.

¹ Cette disposition est prévue au G du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

C. EN 2021 LA MISSION CONTRIBUE À HAUTEUR DE 100 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT AU PLAN DE RELANCE AU TITRE DE L'ACTION « DSIL EXCEPTIONNELLE »

Une enveloppe exceptionnelle de 1 milliard d'euros en faveur de la DSIL a été ouverte sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en troisième loi de finances rectificative pour 2020¹, et intégrée rétrospectivement dans le cadre du plan « France relance ».

Une instruction sur l'emploi des crédits a été publiée le 30 juillet 2020 et 400 millions d'euros d'AE ont été délégués aux préfets au début du mois d'août.

Cette « DSIL exceptionnelle » est fléchée vers trois priorités : la transition énergétique, la résilience sanitaire, et la rénovation du patrimoine.

Au 15 octobre 2020, 320 millions d'euros de crédits correspondant à 1 749 projets sont déjà formellement programmés par les préfetures, dont :

- 87,6 millions d'euros pour 694 projets dans le champ de la transition écologique ;

- 50,7 millions d'euros pour 271 projets dans le champ de la résilience sanitaire ;

- 27 millions d'euros pour 263 projets de rénovation du patrimoine.

Le montant total des projets s'élève à 1,26 milliard d'euros, soit un taux de subvention de 26 %.

L'article 70 de ladite loi de finances rectificative, adopté à l'initiative du Sénat, a également prévu que cette enveloppe exceptionnelle puisse financer des projets éligibles à la DETR. Toujours à date du 15 octobre, il a été indiqué aux rapporteurs que 246 projets financés dans ce cadre se rattachent à des priorités d'emploi fixées par les commissions DETR, soit 14 % des projets.

Pour 2021, une ouverture de crédits de 100 millions d'euros en CP est prévue pour la couverture d'AE consommées en 2020 au titre de la « DSIL exceptionnelle ».

Les rapporteurs spéciaux notent cependant que cette « DSIL exceptionnelle » ne fait l'objet d'aucun indicateur de performance dédié, au détriment du suivi spécifique que le Parlement devrait pouvoir exercer sur cette action au titre de son rattachement au plan de relance.

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

D. LA POURSUITE DU « VERDISSEMENT » DES DOTATIONS

L'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a institué une nouvelle dotation destinée aux communes dont une part du territoire est couverte par une zone « *Natura 2000* » et qui satisfont des critères de population et de potentiel fiscal.

En gestion 2020, l'enveloppe de la dotation « *Natura 2000* » a été portée à 10 millions d'euros (contre 5 millions d'euros ouverts en LFI). **Le PLF 2021 prévoit une stabilisation de l'enveloppe à 10 millions d'euros en AE et en CP.**

Outre la mise en œuvre de cette dotation, le projet annuel de performances relatif à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » présente, depuis 2019, **un indicateur mesurant le « pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique ».**

Le niveau de prévision pour cet indicateur reste inchangé par rapport à 2019 et 2020 (35 %).

Pour son premier constat d'exécution, les rapporteurs spéciaux relèvent que l'objectif n'a pas été atteint en 2019.

Évolution de l'indicateur de performance « *pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique* » depuis 2019

Prévision PAP 2019	Réalisation 2019	Prévision PAP 2020	Prévision PAP 2021
35 %	25,1 %	35 %	35 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Enfin, hors du périmètre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il est à noter que l'article 56 *quater* du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Plan de relance », propose, pour la seule année 2021, d'autoriser les préfets à **déroger à la participation minimale de 20 % des collectivités territoriales en tant que maître d'ouvrage au financement de leurs projets subventionnés par l'État¹ pour les opérations d'investissement en matière de rénovation énergétique bénéficiant d'une subvention au titre des crédits versés à partir de la mission « Plan de relance »** lorsque la collectivité concernée a subi une

¹ Cette obligation est prévue au III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

baisse de sa capacité d'autofinancement supérieure à 10 % entre le 31 octobre 2019 et le 31 octobre 2020.

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

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

- une section relative aux avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie (programme 832) ;

- une section concernant les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (programme 833).

Dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a créé **une section supplémentaire concernant les avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) destinées à soutenir les départements, la métropole de Lyon et la Ville de Paris affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19** (programme 834)¹. Ces avances remboursables feront l'objet d'un versement en 2020 et d'un ajustement en 2021, puis d'un remboursement par chaque collectivité territoriale bénéficiaire, sur une période de 3 ans. **Conformément à une disposition adoptée à l'initiative du Sénat, une « clause de retour à bonne fortune » a été introduite** : la période de remboursement ne prendra effet à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales de DMTO sera égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

¹ Article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Évolution des crédits du compte de concours financiers entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2020	PLF 2021	Variation (montant)	Variation (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Variation (montant)	Variation (en %)
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6,0	6,0	-	-	6,0	6,0	-	-
01 - Avances de l'article L. 2337-1 du code général des collectivités territoriales	6,0	6,0	-	-	6,0	6,0	-	-
02 - Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2237-2 du code général des collectivités territoriales	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-
03 - Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-
04 - Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	112 989,6	111 513,4	- 1 476,2	- 1,31 %	112 989,6	111 513,4	- 1 476,2	- 1,31 %
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	105 545,2	104 334,6	- 1 210,6	- 1,15 %	105 545,2	104 334,6	- 1 210,6	- 1,15 %
02 - Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers	5 403,3	5 403,3	-	-	5 403,3	5 403,3	-	-
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	1 016,8	1 066,8	+ 50,0	+ 4,92 %	1 016,8	1 066,8	+ 50,0	+ 4,92 %
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	1 024,2	708,6	- 315,6	- 30,82 %	1 024,2	708,6	- 315,6	- 30,82 %
834 - Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19	-	700,0	-	-	-	700,0	-	-
01 - Permettre aux départements de faire face à la baisse momentanée de leurs recettes de DMTO	-	700,0	-	-	-	700,0	-	-
Total	112 995,6	112 219,4	- 776,2	- 0,69 %	112 995,6	112 219,4	- 776,2	- 0,69 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

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

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » correspond aux avances versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales au titre d'une partie des impositions qu'elles perçoivent.

En 2021, 111,5 milliards d'euros sont prévus à ce titre, soit une légère diminution par rapport à loi de finances pour 2020 (- 1,3 %).

Cette évolution tient notamment :

- **au faible dynamisme des impôts locaux**, imputable aux conséquences de la crise sanitaire, avec une baisse de 1,2 milliard d'euros des crédits de l'action 01 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et organismes » ;

- à la **suppression de l'affectation des frais de gestion de la taxe d'habitation aux régions (0,3 milliard d'euros)**, compensée par une dotation budgétaire (voir *supra*).

Enfin, le **programme 834** concernant les avances de DMTO aux départements est **doté de 700 millions d'euros** en 2021, correspondant à l'ajustement du montant initial provisionné en 2020 (2 milliards d'euros), portant ainsi le **montant total avancé à 2,7 milliards d'euros**.

Le solde du compte serait de - 0,6 milliard d'euros en 2021, correspondant à des recettes du compte à hauteur de 111,6 milliards d'euros pour une dépense de 112,2 milliards d'euros.

La nette dégradation du solde par rapport à l'année précédente (- 496,7 millions d'euros) tient notamment au financement des avances remboursables sur les pertes de recettes de DMTO prévues par le programme 834.

Comme l'ont relevé à plusieurs reprises les rapporteurs spéciaux, le fonctionnement du compte d'avances aux collectivités territoriales n'est pas satisfaisant : il ne s'agit pas d'avances dans la mesure où les sommes versées aux collectivités ne sont pas remboursées par celles-ci.

*

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté six articles additionnels rattachés à la présente mission (articles 59 à 64) commentés ci-après.

En outre l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de crédits** du Gouvernement avec un avis favorable du rapporteur spécial de la commission des finances tendant à **relever de 4,0 millions d'euros les crédits du programme 119** « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » en AE et en CP en faveur de l'action 02 « Dotation générale de décentralisation des communes » et visant à **assurer une partie de la compensation du transfert du réseau routier national non concédé sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) de l'État à cette métropole à compter du 1^{er} janvier 2021.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 57

Application progressive de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA

Le présent article prévoit l'automatisation des versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à compter du 1^{er} janvier 2021.

Il s'agira d'une première étape ne concernant que les collectivités locales actuellement soumises au régime de versement des attributions l'année de la dépense.

Par ailleurs, la réforme implique révision de l'assiette des dépenses éligibles en ce que ces dernières seront désormais celles imputées sur certains comptes des collectivités locales.

Cette révision - nécessaire à l'automatisation du FCTVA - pourrait toutefois générer un léger gain pour les collectivités locales.

La commission des finances rappelle que cette automatisation est attendue de longue date et que ces modalités - notamment la détermination des comptes inclus dans l'assiette des dépenses éligibles - ont fait l'objet de concertations et de nombreux travaux préparatoires.

Elle vous propose de modifier cet article par l'adoption d'un amendement purement rédactionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'AUTOMATISATION DU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TVA DÉCALÉE PAR DEUX FOIS

Pour mémoire, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) constitue un **prélèvement sur les recettes de l'État (PSR)** qui permet d'assurer « *le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement* » et **certaines dépenses d'entretien** des bâtiments publics et de voirie¹.

¹ Article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

Ces remboursements sont calculés en appliquant aux dépenses éligibles un taux de compensation forfaitaire, qui correspond au taux normal de TVA, diminué, depuis 1997, d'une réfaction correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Ce taux, fixé à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales s'élève à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015.

En 2020, aux termes des dispositions de l'article 79 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le montant des crédits évaluatifs ouverts au titre du FCTVA s'élèvent à 6 milliards d'euros.

Actuellement les attributions sont déterminées à l'issue d'une procédure déclarative au cours de laquelle les collectivités locales transmettent les pièces relatives à la dépense.

L'article 156 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre de 2017 de finances pour 2018 a modifié l'article 1615-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la mise en œuvre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables des collectivités locales pour faire droit à une attribution au titre du FCVTA.

Ainsi, il ne serait plus nécessaire aux collectivités locales de transmettre les pièces relatives à la dépense puisque celle-ci serait automatiquement identifiée et traitée par les services de l'État.

Ce système automatisé devait être actif à compter du 1^{er} janvier 2019 mais cette échéance a été reculée par deux fois, notamment par :

- la loi de finances initiale pour 2019¹ qui l'a repoussée au 1^{er} janvier 2020 ;
- la loi de finances initiales pour 2020 qui l'a repoussé au 1^{er} janvier 2021.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN REDÉFINITION DE L'ASSIETTE DES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TVA ET UNE AUTOMATISATION AU 1^{ER} JANVIER 2021 LIMITÉE À CERTAINES DÉPENSES

Le 1^o du II du présent article introduit une nouvelle rédaction de l'article 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

¹ Article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Celle-ci tend à définir le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA comme les dépenses d'investissement des collectivités territoriales et celles acquittées au titre :

- de l'entretien des bâtiments publics et de la voirie ;
- de l'entretien des réseaux payés à compter du 1^{er} janvier 2020 ;
- de la fourniture de solutions d'informatique en nuage.

Cette redéfinition de l'assiette des dépenses éligibles conduit le Gouvernement à proposer aux **2^o, 3^o et 4^o du I et les II, III et IV** du présent article plusieurs mesures qualifiées « de toilettage ».

Sont ainsi visées plusieurs dépenses qui ne seront plus éligibles au FCTVA à compter de 2021 ou, à l'inverse, n'ont pas besoin d'être visées par la loi pour entrer dans le périmètre introduit au 1^o.

La rédaction introduite au 1^o du II prévoit, également, que **les attributions du fonds de compensation pour la TVA sont déterminées « dans le cadre d'une procédure automatisée »** pour les dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2021.

Sont, toutefois, **exclues de ce traitement et restent soumises à un traitement déclaratif** les dépenses réalisées :

- pour des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, incendies, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;

- sur le domaine public fluvial de l'État, dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article L. 3113-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- à compter du 1^{er} janvier 2005 sur des immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

- au titre des subventions d'équipement versées à l'établissement public « Société du Canal Seine-Nord Europe » ;

- pour réparer les dommages directement causés par des intempéries exceptionnelles reconnues par décret, et situés dans des communes ayant fait l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle ;

- pour la construction ou l'extension d'établissements d'enseignement supérieur.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN LÉGER GAIN POTENTIEL POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE UTILE

L'automatisation du FCTVA repose sur un changement de logique du point de vue de l'éligibilité des dépenses.

Actuellement, la loi prévoit plusieurs cas dans lesquels une dépense peut donner lieu au versement d'une attribution au titre du fonds. Aux termes de la réforme, l'éligibilité d'une dépense sera déterminée par le compte de la collectivité locale sur lequel elle est imputée.

Ce changement de méthode repose sur l'identification, au plan réglementaire, de comptes compris dans « l'assiette automatisée » du FCTVA.

D'après les éléments fournis à vos rapporteurs, certaines dépenses actuellement éligibles au FCTVA ne le seront plus du fait qu'elles sont retracées au sein d'un compte n'étant pas compris dans l'assiette automatisée. Tel est, par exemple, le cas des dépenses du compte 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre ». À l'inverse, certaines dépenses qui n'étaient pas éligibles le deviendraient à l'instar de celles du comptes 2181 « Agencements et aménagements divers ».

Les simulations transmises à vos rapporteurs montrent que ce changement d'assiette pourrait se traduire par une légère hausse du montant des attributions, de l'ordre de 170 millions d'euros en 2019.

Une vigilance sera nécessaire pour s'assurer que l'assiette automatisée retenue par l'administration n'entraînera pas, au plus local, des variations trop importantes du montant des attributions.

À cet égard, **les rapporteurs spéciaux estiment que la mise en œuvre progressive de l'automatisation est bienvenue** puisqu'elle permettra, précisément de procéder aux ajustements nécessaires, le cas échéant.

Vos rapporteurs vous proposent d'adopter un amendement rédactionnel sur cet article.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 58

Répartition de la dotation globale de fonctionnement

Le présent article prévoit diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF) en 2021 et des fonds de péréquation horizontale.

En premier lieu, il prévoit une hausse de 190 millions d'euros des composantes péréquées de la DGF, comme en 2020 et en 2019.

En second lieu, il poursuit la réforme des dotations allouées aux communes d'outre-mer, en prévoyant une augmentation de leur niveau et de leur intensité péréquatrice.

En troisième lieu, il minore les montants de DGF versés à certains départements pour tenir compte de la recentralisation de certaines compétences.

En quatrième lieu, il instaure un mécanisme transitoire de calcul de la population de Mayotte prise en compte pour la répartition de la DGF et des fonds de péréquation, dans l'attente d'une réforme du recensement devant intervenir en 2026.

En cinquième lieu, il prévoit différentes mesures visant à neutraliser l'impact de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production sur les indicateurs de péréquation. Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'elles permettent effectivement de corriger les effets de bord résultant des réformes de la fiscalité locale. Elles ne seront applicables qu'en 2022 ce qui permettra au Parlement de les préciser le cas échéant.

En sixième lieu, il prévoit des mesures d'ajustement des dispositifs de péréquation horizontale des départements, dont le fonctionnement normal ne pourra être assuré en 2021 en raison de l'impact de la crise sanitaire sur leurs recettes et d'évolutions législatives intervenues en 2020.

En septième lieu, il prévoit des mesures d'ajustement du fonctionnement du fonds de péréquation des ressources régionales en 2021 en lien avec la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et fixe les principaux paramètres d'une réforme de la péréquation horizontale régionale à compter de 2022.

La commission des finances considère cependant que ces dispositions méconnaissent les termes de l'accord conclu entre l'État et les régions sur ce point. De surcroît, en opérant un large renvoi au décret, le dispositif proposé ne permet pas au législateur de se prononcer sur les modalités de répartition des ressources du fonds. Ainsi, bien qu'elle partage pleinement le souci de renforcer la péréquation régionale, la commission des finances proposera donc un amendement tendant à ce que le montant mis en répartition soit stabilisé pour l'année de transition 2021 et à supprimer les dispositions relatives à la préfiguration du nouveau système de péréquation, qui devra être défini en loi de finances pour 2022 au terme d'une concertation aboutie avec les régions.

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

A. LE DROIT EXISTANT: LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE ONT AUGMENTÉ DE 190 MILLIONS D'EUROS EN 2019 ET EN 2020

Les dotations de péréquation verticale des communes et des départements sont des composantes de leur dotation générale de fonctionnement (DGF).

La DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'élevait à 18,3 milliards d'euros en 2020. En son sein, les deux principales dotations de péréquation (hors outre-mer) sont :

- la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)**, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier, de la part de logements sociaux dans le parc total, de la part de personnes couvertes par des prestations logements et de revenu moyen par habitant. En 2020, le montant de DSU réparti s'élevait à 2,4 milliards d'euros.

- la **dotation de solidarité rurale (DSR)**, qui est répartie en fonction de critères de population et de potentiel financier. En 2020, le montant de DSR réparti était de 1,6 milliard d'euros ;

La DGF des départements s'élevait à 8,5 milliards d'euros en 2020. En son sein (hors outre-mer), les deux dotations de péréquation sont :

- la **dotation de péréquation urbaine (DPU)** pour les départements urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de revenu moyen par habitant. En 2020, le montant de DPU réparti s'élevait à 678,1 millions d'euros ;

- la **dotation de fonctionnement minimale (DFM)** pour les départements non urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de charges (longueur de la voirie). En 2020, le montant de DFM réparti s'élevait à 834,9 millions d'euros.

Ces dotations s'inscrivent dans une trajectoire d'augmentation puisque les lois de finances initiales pour 2019¹ et pour 2020² ont successivement prévu :

- une augmentation de 90 millions d'euros de la DSU ;
- une augmentation de 90 millions d'euros de la DSR ;
- une augmentation de 10 millions d'euros des dotations de péréquation départementales.

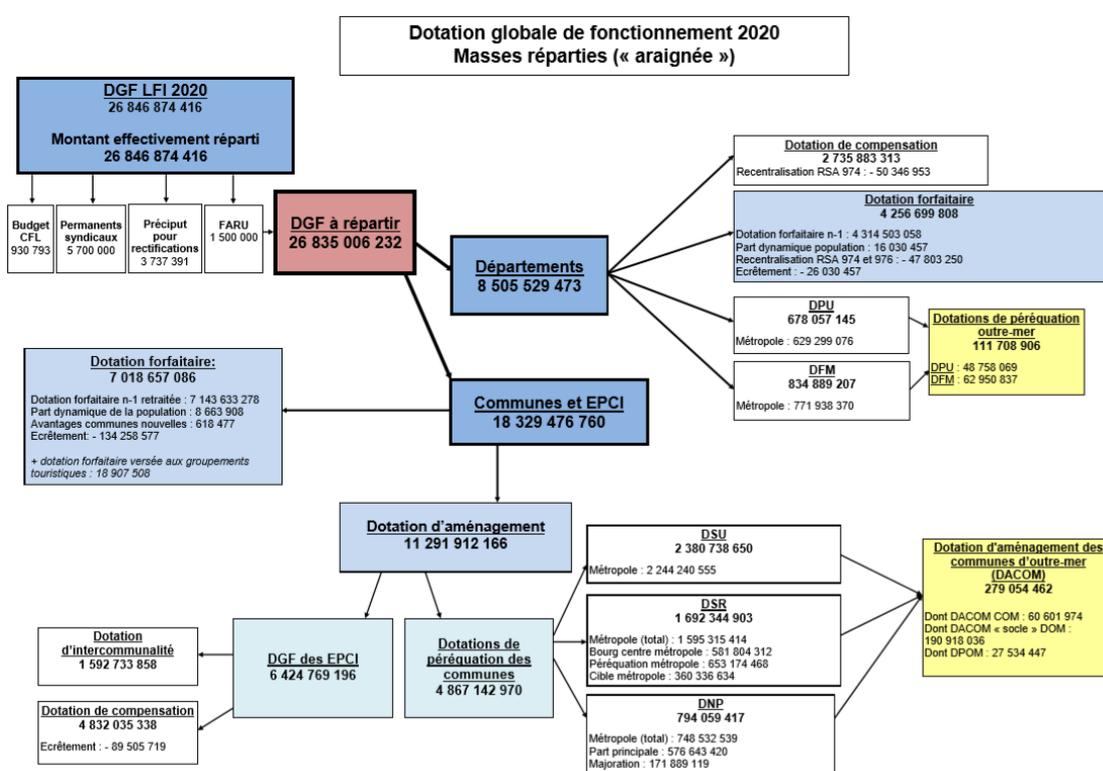
¹ Article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

² Article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Au total, ces majorations représentent ainsi une hausse annuelle de 190 millions d'euros du montant « péréqué » de la DGF mise en répartition

Il convient cependant de rappeler que de telles augmentations ont uniquement pour effet de modifier la répartition de la DGF et non son montant global, qui est fixée en première partie de la loi de finances initiale. Le respect de ce plafond donne donc lieu à l'activation de mécanismes d'écrêtements internes pesant sur d'autres composantes de la DGF¹.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement 2020



Source : direction générale des collectivités locales

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION IDENTIQUE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION EN 2021

Le 1^o du I du présent article propose de modifier l'article L. 2334-13 du code général des collectivités locales (CGCT) pour prévoir en 2021 :

- une nouvelle augmentation de 90 millions d'euros de la DSU ;
- une nouvelle augmentation de 90 millions d'euros de la DSR.

¹ Article L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales s'agissant de la DGF du bloc communal et article L. 3334-3 s'agissant de la DGF des départements.

Le 4° du même I propose de modifier l'article L. 3334-4 du CGCT pour prévoir une nouvelle hausse de 10 millions d'euros des dotations de péréquation départementales.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HAUSSE BIENVENUE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

Selon l'évaluation préalable au présent article, celui-ci aurait pour effet de porter la part représentée par la péréquation de 40,9 % en 2020 à 42,4 % en 2021 (en incluant les mesures de péréquation spécifiques aux collectivités d'outre-mer détaillées *infra*).

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette nouvelle augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF, qui va dans le sens d'une meilleure équité dans la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, quoique les indicateurs de péréquation existants restent largement perfectibles et reposent encore trop sur les seuls critères de richesse fiscale et insuffisamment sur des critères de charge, comme ils l'ont montré lors de leurs travaux de contrôle menés en 2020.

II. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION VERSÉE AUX COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LE DROIT EXISTANT : DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION OUTRE-MER RÉFORMÉES EN 2020

En matière de péréquation verticale, un régime particulier s'applique aux outre-mer : **toutes les communes bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM)**. Cette dotation se compose de **quotes-parts de dotation de solidarité urbaine (DSU), de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation nationale de péréquation (DNP)**.

Le montant de ces quotes-parts est **calculé en fonction de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, majorée de 35 %**, en application de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

Avant 2020, aucun critère péréquateur autre que la population n'intervenait dans la répartition de la quote-part DSU et DSR des communes. En revanche, des critères péréquateurs permettent de répartir la DNP entre

les communes d'outre-mer à raison de 50 % en fonction de la population de la DGF et de 50 % en fonction du niveau des impôts ménages¹.

La DACOM était répartie en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre toutes les communes des départements d'outre-mer (DOM), indépendamment de leurs ressources et de leurs charges.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017², **la DACOM était répartie en fonction de critères peu ou pas péréquateurs, et ne permet pas de cibler les communes en ayant véritablement besoin.** La comparaison des communes éligibles à la péréquation en métropole et des communes d'outre-mer, qui sont toutes éligibles à la DACOM, montre que les premières ont perçu 125,8 euros par habitant en 2016 au lieu de 75,93 euros par habitant pour les secondes. La Cour des comptes indiquait que, d'après la DGCL, les critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR, appliqués aux communes des départements d'outre-mer, les classeraient parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations et qu'elles étaient donc traitées moins favorablement, en matière de péréquation verticale, que les communes de l'hexagone.

C'est la raison pour laquelle, suite aux travaux du comité interministériel des outre-mer du 22 février 2019 et du comité des finances locales au cours de l'année 2019, une réforme de la péréquation verticale applicable aux outre-mer a été engagée dans le cadre de la loi de finances pour 2020, avec notamment :

- un **relèvement du coefficient de majoration de 35 % à 40,7 % en 2020 de la quote-part DSU-DSR** afin d'amplifier l'effort en faveur de l'outre-mer. Ainsi, le montant de la DACOM est passé de 258 millions d'euros en 2019 (dont 201 millions d'euros pour les DOM et 57 millions d'euros pour les communes des collectivités d'outre-mer - COM) à 279 millions d'euros en 2020 (dont 218 millions d'euros pour les DOM et 60 millions d'euros pour les COM) ;

- la création, au sein d'un nouvel article **L. 2334-23-1 du CGCT, d'une nouvelle dotation de péréquation outre-mer (DPOM)** égale au solde entre l'enveloppe totale résultant de l'application du coefficient précité et, pour les DOM, une enveloppe égale à 95 % de la DACOM perçue en 2019 ou, pour les COM, d'une enveloppe égale à la DACOM perçue en 2019.

L'article L. 2334-23-2 créé par la même loi prévoit que cette DPOM soit répartie en fonction d'un indice synthétique établi sur la base de critères de ressources et de charges :

¹ Sommes comprises dans les rôles généraux de la commune au titre de l'année.

² Cour des comptes, rapport sur « Les finances publiques locales » de 2017.

- le potentiel financier par habitant, majoré des recettes perçues par les communes au titre de l'octroi de mer (environ 80 % de l'indice synthétique) ;

- le revenu par habitant (environ 20 % de l'indice synthétique).

L'article L. 2334-23-1 du CGCT précité a également introduit une **clause de garantie** assurant à chaque commune de ne pas percevoir un montant par habitant de dotation inférieur au montant par habitant perçu en 2019.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES DOTATION DE PÉRÉQUATION OUTRE-MER ET DE LEUR INTENSITÉ PÉRÉQUATRICE EN 2021

Le *a*) du 2° du I du présent article propose de relever de 40,7 % à 48,9 % en 2021 le coefficient de majoration des dotations de péréquation en faveur de l'outre-mer.

Le *b*) du même 2° prévoit d'abaisser de 95 % à 85 % la part de la DACOM au sein de l'enveloppe de dotations de péréquation en faveur de l'outre-mer, relevant dans le même temps de 5 % à 15 % la part de la DPOM. La situation reste inchangée dans les COM.

La **clause de garantie précitée continue de s'appliquer**, de telle sorte qu'une collectivité d'outre-mer ne peut se voir attribuer un montant de dotation de péréquation inférieur à celui de 2019.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Selon l'évaluation préalable au présent article, les attributions versées aux communes d'outre-mer devraient s'élever en 2020 à 306 millions d'euros (+ 27 millions d'euros). En leur sein, la DPOM devrait s'élever à 72 millions d'euros (+44 millions d'euros).

Si les rapporteurs spéciaux souscrivent **pleinement à l'amélioration de la péréquation en faveur des communes des DOM**, poursuivie par le présent article, **ils peuvent s'étonner, comme l'année précédente que cette augmentation de la péréquation soit réalisée au sein de l'enveloppe de péréquation interne à la DGF, sans abondement complémentaire de l'État.**

III. UNE MINORATION DE LA DGF DE CERTAINS DÉPARTEMENTS POUR TENIR COMPTE DE LA RECENTRALISATION DE CERTAINES COMPÉTENCES

A. LE DROIT EXISTANT : CERTAINES RECENTRALISATIONS DE COMPÉTENCES DÉPARTEMENTALES SONT INTERVENUES

Deux évolutions du périmètre des conséquences transférées sont intervenues en 2020 :

- l'article 77 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu la **recentralisation de la gestion et du paiement du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion** à compter du 1^{er} janvier 2020. En 2020, la dotation de compensation allouée à cette collectivité s'est élevée à **201,4 millions d'euros** ;

- l'article 57 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 et l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoient la **recentralisation des compétences de certains départements en matière sanitaire (lutte contre la tuberculose) et une réfaction de leur DGF en compensation pour l'État**. En 2020, 32 départements auraient conservé cette compétence.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MINORATION EN CONSÉQUENCE DE LA DGF VERSÉE EN COMPENSATION DE L'EXERCICE DE CES COMPÉTENCES

Le 3° du I du présent article prévoit une minoration de la DGF des départements concernés à due concurrence du droit à compensation des compétences recentralisées.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances prend acte de ces évolutions, conformes au droit commun des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

IV. UN AJUSTEMENT DU CALCUL DES DOTATIONS ET FONDS DESTINÉS À MAYOTTE

A. LE DROIT EXISTANT: UNE RÉFORME DU CALCUL DE LA POPULATION À MAYOTTE DOIT INTERVENIR EN 2026

Les articles L. 2334-2 et L. 3334-2 du CGCT fixent la population à utiliser en métropole et en outre-mer pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement et des fonds de péréquation. Ils prévoient que la population est calculée notamment sur le fondement des résultats du dernier recensement. Dans le cas de Mayotte, le dernier recensement est authentifié par le décret n° 2017-1688 du 14 décembre 2017.

Or, les dispositions de l'article 147 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer conduisent au changement des modalités de recensement de la population à Mayotte, pour adopter les modalités en vigueur dans les départements métropolitains et dans les autres départements ultramarins. Pour des raisons techniques, ce changement conduira à reporter la publication de la nouvelle population légale, qui ne pourra intervenir qu'au 1^{er} janvier 2026.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: DES MESURES TRANSITOIRES D'ACTUALISATION DE LA DGF ET DES FONDS DE PÉRÉQUATION EN FAVEUR DE MAYOTTE

Le IV du présent article vise à fixer des règles d'évolution de la population prise en compte au titre de la DGF et des fonds de péréquation entre 2021 et 2025.

Dans cette période, pour l'application des articles L. 2334-2 et L. 3334-2 du CGCT il est ainsi prévu que l'évolution de la population soit notamment calculée à partir des estimations fournies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

En l'état du droit, la détermination de la population des communes mahoraises serait figée à son niveau de 2017 jusqu'en 2026, ce qui empêcherait de tenir compte, dans la répartition de la DGF et des fonds de péréquation, des charges croissantes qui découlent de la dynamique démographique soutenue à laquelle elles sont confrontées.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent donc qu'approuver l'adoption de mécanismes *ad hoc* pour réajuster ces dotations dans cette période de transition.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

V. DES MESURES DE NEUTRALISATION DE L'IMPACT DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION ET DES IMPÔTS DE PRODUCTION SUR LE CALCUL DES INDICATEURS FINANCIERS

A. LE DROIT EXISTANT : LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION ET DES IMPÔTS DE PRODUCTION ENTRAÎNENT DES VARIATIONS DES INDICATEURS DE PÉRÉQUATION

1. L'impact de la réforme de la taxe d'habitation sur les indicateurs de péréquation

a) *La réforme de la TH*

L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a procédé à la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Du point de vue des collectivités locales, il est notamment prévu que le produit restant à percevoir de cet impôt – dans l'attente de sa suppression en 2023 – soit versé à l'État dès 2021.

Afin de compenser les collectivités locales des moindres recettes résultant de la disparition de cet impôt, il a été introduit un schéma de financement applicable à compter du 1^{er} janvier 2021. Il est notamment prévu :

- d'attribuer aux communes la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en neutralisant les éventuels écarts de compensation par la mise en péréquation des produits concernés *via* l'application d'un coefficient correcteur captant une partie de la dynamique des bases mais pas de la dynamique des taux ;

- d'attribuer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à la métropole de Lyon et à la Ville de Paris une fraction dynamique de TVA équivalente à leurs recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales ;

- d'attribuer aux départements, à la métropole de Lyon et à plusieurs collectivités territoriales uniques (CTU), une fraction de TVA équivalente à leurs recettes de taxe foncières sur les propriétés bâties.

b) *Le rôle de la taxe d'habitation et de la taxe foncière dans la mise en œuvre des mécanismes de péréquation*

La taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties interviennent dans la détermination de plusieurs indicateurs de péréquation présentés dans le tableau *infra*.

Synthèse des indicateurs de péréquation

Indicateur de péréquation	Sous-indicateur	Présentation	Objectif de l'indicateur
Potentiel fiscal	Potentiel fiscal à trois taxes (PF3T)	Le potentiel fiscal à trois taxes (PF3T) est déterminé comme la somme des produits des bases brutes des impositions « ménages » (taxes foncières et taxe d'habitation) et des taux moyens nationaux applicables à chacune d'entre elles. Selon le type de groupement auquel appartient la commune, les impositions perçues par celui-ci peuvent être prises en compte.	Mesure de la richesse « potentielle » d'un territoire
	Potentiel fiscal à trois taxes (PF4T)	Le potentiel fiscal à quatre taxes (PF4T) est déterminé comme la somme du potentiel fiscal à trois taxes et des potentiels fiscaux des impositions « économiques » lesquelles recouvrent des produits potentiels (CFE par exemple) et réels (redevances des mines par exemple). Selon le type de groupement auquel appartient la commune, les impositions perçues par celui-ci peuvent être prises en compte.	
	Potentiel fiscal agrégé	Le potentiel fiscal agrégé (PFA) correspond au potentiel fiscal abordé sur le périmètre de l'ensemble intercommunal, c'est-à-dire en tenant compte des impositions levées par les communes et par le groupement.	
Potentiel financier		Le potentiel financier est déterminé comme la somme du potentiel fiscal et des dotations forfaitaires perçues par les communes	
Effort fiscal		L'effort fiscal est égal au rapport entre, d'une part, le montant des recettes de taxe d'habitation, de taxe foncière et de taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères majoré du produit des exonérations et, d'autre part, la somme des produits des bases brutes et des taux moyens nationaux de chacune de ces impositions	Mesure de la pression fiscale exercée sur les contribuables locaux
Coefficient d'intégration fiscale		Appliqué aux groupements de communes, le coefficient d'intégration fiscale est mesuré comme le rapport entre le produit de plusieurs impositions – dont le nombre varie selon le type de groupement – et le produit de ces mêmes impositions recouvrées par le groupement et ses communes membres	Sous l'hypothèse que la levée d'une plus forte part d'imposition traduit, pour le groupement de commune, l'exercice d'un nombre plus important de compétences, le coefficient mesure le degré d'intégration des communes au sein du groupement

Ces indicateurs de péréquation contribuent eux-mêmes à déterminer l'éligibilité au bénéfice ou à la contribution de nombreux dispositifs de péréquation, comme l'illustre le tableau *infra*.

Présentation des dispositifs de péréquation par indicateur mobilisé

Indicateur	Dispositif de péréquation
Potentiel fiscal et financier	Fonds de soutien interdépartemental (FSID)
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)
	Dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire des départements
	Dotation de fonctionnement minimale (DFM)
	Dotation de péréquation urbaine (DPU)
	Fonds national de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO)
	Fonds de péréquation de la CVAE (FPCVAE)
	Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSRIF)
	Dotation de solidarité urbaine (DSU)
	Dotation de solidarité rurale (DSR)
	Dotation nationale de péréquation (DNP)
	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
	Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)
	Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)
	Dotation de solidarité communautaire (DSC)
	Dotation particulière élu local (DPEL)
	Dotation politique de la ville (DPV)
	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
	fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)
	Fonds de stabilisation des départements
Dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	
Dotation d'intercommunalité	
fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	
Dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire des communes	
Effort fiscal	Dotation de solidarité urbaine (DSU)
	Dotation de solidarité rurale (DSR)
	Dotation nationale de péréquation (DNP)
	fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrements (FDTADEN)
	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
Coefficient d'intégration fiscale	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
	Dotation d'intercommunalité

Source : commission des finances du Sénat

c) *Le poids de la taxe d'habitation et de la taxe foncière dans le calcul des indicateurs financiers*

La taxe d'habitation représente une part importante des ressources des collectivités du bloc communal et, par suite, de leurs potentiels fiscal et financier.

**Poids de la composante « taxe d'habitation » (TH)
dans le potentiel fiscal et financier des communes en 2019**

Option fiscale de l'EPCI de rattachement	Part de la TH dans le PF3T ¹	Part de la TH dans le PF4T ²	Part de la TH dans le PFIN ³	dont part de la THRS dans le PF3T	dont part de la THRS dans le PF4T	dont part de la THRS dans le PFIN
Fiscalité additionnelle (FA)	53,5%	52,9%	41,4%	16,7%	16,9%	9,9%
Fiscalité professionnelle unique (FPU)	55,1%	44,0%	37,2%	9,4%	8,1%	4,6%
FPZ	50,7%	47,4%	39,0%	8,8%	8,6%	4,6%
Communes isolées (ISO)	63,8%	45,2%	25,6%	42,0%*	40,1%	25,7%
Total général	54,7%	44,8%	37,6%	9,8%	8,7%	4,9%

* Il y a ici un biais lié au faible nombre de communes isolées dont les données ont pu être exploitées (moins de 5).

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGFIP (REI 2018) et de la DGCL

Cette place prépondérante de la taxe d'habitation dans la richesse potentielle des communes se vérifie, également, pour les EPCI.

¹ Le potentiel fiscal à trois taxes (PF3T) est déterminé comme la somme des produits des bases brutes des impositions « ménages » (taxes foncières et taxe d'habitation) et des taux moyens nationaux applicables à chacune d'entre elles.

² Le potentiel fiscal à quatre taxes (PF4T) est déterminé comme la somme du potentiel fiscal à trois taxes et des potentiels fiscaux des impositions « économiques » lesquelles recouvrent des produits potentiels (CFE par exemple) et réels (redevances des mines par exemple).

³ Le potentiel financier est déterminé comme la somme du potentiel fiscal et des dotations forfaitaires perçues par les communes.

**Poids de la composante « taxe d'habitation »
dans le potentiel fiscal et financier des communes en 2019**

Nature et option fiscale de l'EPCI	Nombre d'établissements	Part de la composante TH dans l'ensemble du potentiel fiscal (moyenne)	Part de la composante RS dans l'ensemble du potentiel fiscal (moyenne)
CA	220	35,4%	3,8%
FPU	220	35,4%	3,8%
CC	1002	41,2%	6,6%
FPA	93	43,1%	9,5%
FPU	802	41,5%	6,5%
FPZ	107	37,6%	4,9%
CU	11	22,8%	1,1%
FPU	10	21,2%	1,1%
FPZ	1	38,8%	1,0%
MET	22	20,9%	1,1%
FPU	22	20,9%	1,1%
Moyenne nationale	1255	39,7%	6,0%

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGFIP et de la DGCL

Enfin pour les départements la taxe foncière sur les propriétés bâties constitue la seule recette potentielle prise en compte pour le calcul du potentiel financier.

d) Les difficultés soulevées par la réforme de la taxe d'habitation sur la mise en œuvre des mécanismes de péréquation

L'application du nouveau schéma de financement des collectivités locales prévu à l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 poserait, sans correction, plusieurs difficultés.

S'agissant du potentiel fiscal et financier des communes, l'introduction du coefficient correcteur induirait une divergence entre la richesse potentielle mesurée comme le produit des bases brutes de taxes foncières et du taux moyen national, d'une part, et le montant du produit qui peut réellement être levé sur le territoire, d'autre part.

En effet, pour une commune « surcompensée », un coefficient correcteur inférieur à 1 sera appliqué chaque année à son produit de taxe foncière. Il en découle que même si la commune délibérait un taux de TFPB égal au taux national et n'appliquait aucune mesure d'allègement à la base,

le produit qui en résulte serait toujours inférieur à sa richesse potentielle au sens du potentiel fiscal.

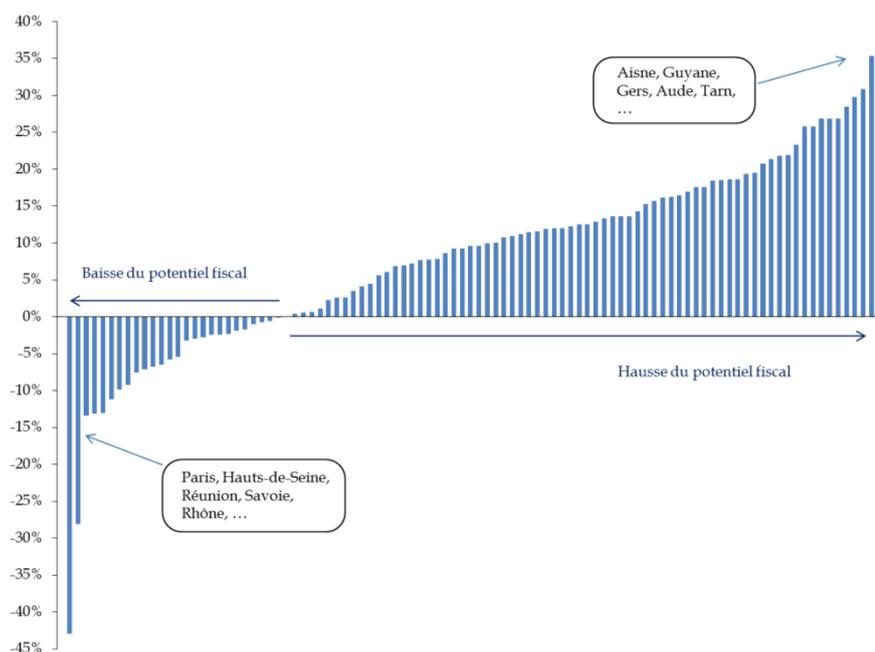
S'agissant du potentiel financier des EPCI et des départements, la réforme implique de substituer un produit réel (la TVA) à une recette potentielle (la taxe d'habitation ou la taxe foncière).

Or, la richesse potentielle d'une collectivité locale est appréciée en référence aux bases brutes d'imposition dont dispose le territoire. Ainsi à produit équivalent, une collectivité locale dont les bases fiscales sont importantes mais qui a délibéré un taux d'imposition faible sera bien considérée comme « plus riche » qu'un territoire dont les bases d'imposition sont faibles mais qui a délibéré un taux d'imposition plus important.

Une telle comparaison n'est plus permise lorsque sont en jeu des recettes réelles comme la TVA. Comme l'avait d'ailleurs fait remarquer le rapporteur général de la commission des finances du Sénat lors de l'examen de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020, cette substitution d'un produit réel à un produit potentiel conduirait à des résultats contre-intuitifs.

Par exemple, des départements actuellement considérés comme « riches » au regard de leur potentiel fiscal (car le niveau de leurs bases foncières est important) pourraient voir leur potentiel fiscal diminuer significatif – dans la logique de l'indicateur – qu'ils se seraient appauvris.

Évolution du potentiel fiscal des départements après la réforme, sans modification de son calcul



Source : commission des finances du Sénat

S'agissant de l'effort fiscal, la réforme introduit une difficulté d'ordre notionnel.

En effet, si l'on considère l'effort fiscal comme une mesure de la pression fiscale, il conviendrait, d'une part, de ne retenir dans son calcul que les montants prélevés sur les contribuables avant que ne soit appliqué le mécanisme de correction et, d'autre part, d'exclure les montants de fraction de TVA perçue par l'EPCI (en ce qu'elle pèse sur le contribuable national et non local).

À l'inverse, si l'on regarde l'effort fiscal comme représentatif des ressources prélevées pour financer les dépenses des collectivités du bloc communal, il conviendrait de retenir les montants de TFPB corrigés effectivement perçus par les communes et les EPCI.

Enfin, s'agissant du coefficient d'intégration fiscale, une difficulté pourrait provenir du fait que le dispositif prévu à l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit que les communes surcompensées en-deçà de 10 000 euros pourront conserver le montant concerné.

Or, ces produits n'étaient pas levés jusqu'alors sur le territoire intercommunal ce qui devrait conduire à une augmentation du dénominateur du coefficient d'intégration fiscale et, par suite, à sa diminution.

L'ensemble des difficultés présentées se manifesteraient à compter de 2022 puisque les indicateurs de péréquation sont déterminés en référence aux ressources perçues l'année précédentes.

2. Les travaux du comité des finances locales ont permis d'objectiver l'effet de la réforme de la taxe d'habitation

Afin d'objectiver les conséquences de la réforme du schéma de financement des collectivités locales sur les indicateurs et les dispositifs de péréquation et de fournir des propositions de réforme, un groupe de travail a été constitué au sein du comité des finances locales.

Le groupe de travail a travaillé sur l'ensemble des séances, à l'exception de la dernière, en retenant les hypothèses suivantes :

- le produit potentiel de taxe d'habitation sur les résidences principales des communes (bases brutes multipliées par taux moyen national) serait remplacé, à chaque fois qu'il est mobilisé, par un produit potentiel de taxe foncières sur les propriétés bâties (TFPB) résultant de la multiplication entre les bases brutes, le taux national moyen et le coefficient correcteur de la communes ;

- l'ancien produit potentiel de taxe d'habitation sur les résidences principales des EPCI serait remplacé par le montant de la fraction de TVA versée au groupement substituant, ainsi, un produit potentiel à un produit réel ;

- l'ancien produit potentiel de TFPB des départements serait remplacé par le montant de la fraction de TVA versée à la collectivité locale substituant, également, un produit potentiel à un produit réel.

a) La mise à jour d'un effet base et d'un effet taux

Les simulations dans les conditions de la réforme des potentiels fiscaux des communes, des EPCI et départements montrent qu'ils évolueraient sous deux effets.

Le premier facteur d'évolution est un « effet base » qui pousse à la baisse l'ensemble des potentiels fiscaux. Il découle du fait qu'actuellement les potentiels fiscaux sont calculés en référence aux bases brutes de fiscalité des collectivités locales.

Or, les différents mécanismes de compensation (« redescende » de la part départementale du foncier bâti ou affectation d'une fraction de TVA) mobilisent un produit (de TH sur les résidences principales - THRP - ou de TFPB) perçus par la collectivité locale lors de l'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire des bases nettes.

À titre d'exemple, la fraction de TVA versée à un EPCI est déterminée en référence au produit de taxe d'habitation perdu du fait de la réforme. Le montant de la fraction ne peut, en tout état de cause, qu'être inférieur à celui du produit potentiel de taxe d'habitation.

Il peut être noté que, s'agissant des EPCI, une autre composante de l'effet base réside dans la prise en compte dans le calcul des fractions de TVA des anciennes allocations compensatrices de taxe d'habitation. Celles-ci étaient exclues du calcul du potentiel fiscal des groupements et leur intégration dans le montant de la compensation joue, dès lors, comme un effet base haussier.

Le second facteur d'évolution est un « effet taux » qui provient de la différence entre le taux de référence retenu pour le calcul des compensations (taux de la TFPB en 2019 pour les départements, par exemple) et du taux moyen national.

En effet, le potentiel fiscal d'un impôt local est apprécié comme le produit des bases brutes et du taux moyen national ce qui permet de neutraliser les choix fait par les collectivités territoriales en matière de taux et, ainsi, de pouvoir comparer la richesse potentielle des territoires.

Ainsi, à bases égales, l'écart de richesse potentielle entre deux collectivités locales est déterminé par l'écart de leur taux respectif au taux moyen national.

En effet, un territoire dont le taux applicable est très inférieur au taux moyen national aura un potentiel financier plus important qu'un territoire qui, pour les mêmes bases, a délibéré un taux supérieur au taux moyen national.

Toutefois, les compensations versées aux collectivités locales dans le cadre de la réforme sont assises sur les taux appliqués et viennent donc « figer » les écarts avec le taux moyen national.

Par exemple, deux départements qui perçoivent le même produit de taxe foncière en 2020 bénéficieront d'un même montant de TVA en 2021. Au regard du calcul du potentiel fiscal leur richesse potentielle sera la même.

b) L'impact de la réforme sur les indicateurs de péréquation des collectivités du bloc communal

Les simulations réalisées par le comité des finances locales ont permis de mettre à jour l'impact de la réforme sur les indicateurs de péréquation des collectivités du bloc communal, c'est-à-dire :

- le potentiel fiscal « normal » et agrégé des communes, des EPCI et des ensembles intercommunaux ;
- l'effort fiscal ;
- le coefficient d'intégration fiscale des EPCI.

Le potentiel fiscal des communes diminuerait au niveau national en raison de l'effet base décrit *infra*. Au niveau de chaque commune deux effets joueraient, par ailleurs, à la baisse.

D'une part, les communes dont le coefficient correcteur introduit par la réforme de la taxe d'habitation est inférieur à 1 (communes surcompensées) verraient leur potentiel fiscal baisser plus particulièrement puisqu'une part plus significative du produit de la TFPB leur échapperait. Cet effet joue principalement pour les petites communes qui sont surreprésentées au sein du groupe des collectivités locales surcompensées et dont le potentiel fiscal baisserait de 8 % à 14 %.

D'autre part, le potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) serait impacté par la diminution du potentiel fiscal « ventilé » du groupement¹ qui est pris en compte dans le calcul de leur propre potentiel.

En effet – et s'agissant du **potentiel fiscal des EPCI** – les simulations montrent que leur potentiel fiscal diminuerait en raison des effets bases et taux présentés *supra*. Cette baisse serait, au niveau national, de l'ordre de 3 %.

¹ En effet, les communes membres d'un EPCI en FPU voient leur potentiel fiscal majoré d'une partie des ressources perçues par l'EPCI et répartie, entre les communes membres, à raison d'un critère démographique.

Compte tenu du fait que le **potentiel fiscal agrégé** incorpore les potentiels fiscaux des groupements et de leurs communes membres, le niveau de cet indicateur baisserait également.

L'effort fiscal et l'effort fiscal agrégé des communes et des ensembles intercommunaux augmenteraient de l'ordre de + 7 %. Cela résulte d'une contraction du dénominateur (qui représente schématiquement le potentiel fiscal des « impôts ménages ») en raison du cumul de l'effet base et de l'effet taux mis à jour concernant le potentiel fiscal.

Le **coefficient d'intégration fiscale** des EPCI diminuerait légèrement en raison, principalement, de la possibilité pour les communes de conserver le bénéfice d'une surcompensation inférieure à 10 000 euros. Ce dispositif tend à augmenter la part des recettes communales figurant au dénominateur de cet indicateur.

c) L'impact de la réforme sur les départements

Le potentiel fiscal des départements évoluerait en raison des effets base et taux décrits *supra*. Toutefois, les variations seraient bien plus importantes que pour les collectivités du bloc communal.

En effet, 72 départements verraient leur potentiel fiscal augmenter tandis qu'il baisserait pour 29 d'entre eux. Dans un peu moins de la moitié des cas, cette variation serait supérieure à 10 %.

Les travaux du CFL pointent, également, la perte de sens de la notion de potentiel fiscal pour les départements puisque la TFPB constituait la dernière recette potentielle prise en compte pour le calcul de l'indicateur.

d) L'effet de la réforme sur le calcul des dotations

Les travaux du CFL ont permis d'évaluer l'impact de la réforme sur l'éligibilité et le montant des versements ou reversements effectués au titre de plusieurs dispositifs de péréquation.

S'agissant des communes, les résultats obtenus montrent :

- un impact limité sur les attributions individuelles de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

- un nombre de pertes ou de gains d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine faibles (14 communes) et des variations du montant de la dotation elle-même comprises entre - 2 % et + 2 % ;

- un nombre important de pertes ou de gains d'éligibilité à la dotation de solidarité rurale (DRS - 1 900 entrées ou sorties contre 800 ordinairement) qui s'explique par la part importante du potentiel fiscal dans la détermination de l'éligibilité (70 % de l'indicateur synthétique) et des variations nombreuses des montants perçus (6 000 baisses) sans qu'un chiffrage précis n'ait été fourni.

S'agissant des EPCI, les résultats montrent d'assez faibles variations du bénéfice et des montants perçus au titre de la dotation d'intercommunalité. En effet, pour 1 055 EPCI sur 1 261, la situation reste inchangée tandis que les baisses simulées n'excèdent pas 1,45 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette relative stabilité s'explique par le nombre important de dispositifs de garanties qui affectent la dotation d'intercommunalité.

S'agissant des départements, les résultats montrent des variations bien plus importantes et contre-intuitives au regard des objectifs des mécanismes concernés.

La dotation de péréquation des départements ne serait pas affectée par l'évolution du potentiel fiscal car elle s'appuie, par ailleurs, sur des critères de richesse de la population. Les éventuelles baisses ne dépasseraient pas 0,2 % des recettes réelles de fonctionnement des départements même si le montant de dotation pourrait diminuer de 3,7 %.

Le volet reversement du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements serait particulièrement affecté. Ainsi, 91 nouveaux départements se trouveraient éligibles dont Paris et les Yvelines.

Ils capteraient 10 % des reversements du fonds ce qui, à enveloppe constante, se traduirait par une moindre recette de l'ordre de 160 millions d'euros pour les départements actuellement éligibles.

3. Les solutions proposées au groupe de travail du comité des finances locales

a) Une nouvelle formule de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière sur les propriétés bâties

Les résultats des simulations remis au CFL indiquent que la simple application du coefficient correcteur au produit des bases brutes de TFPB des communes et du taux moyen national n'est pas satisfaisante.

En effet, cette méthode ne permet de tenir compte du produit qui peut véritablement être recouvré par une commune lorsqu'elle applique le taux moyen national et sous réserve de ne pratiquer aucun allègement à la base.

Cela tient, en réalité, aux modalités de calcul du produit de TFPB revenant aux communes instituées par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020.

En effet, celles-ci ne consistent pas uniquement à appliquer un coefficient correcteur au produit de TFPB mais également à neutraliser l'impact de celui-ci sur la part du produit résultant de la dynamique des taux.

Il est donc nécessaire pour égaliser le produit potentiel de TFPB des communes et le produit qui peut réellement être levé sous les hypothèses rappelées supra de tenir compte de cette « correction du mécanisme correcteur ».

À cette fin, les travaux remis au CFL suggèrent de déterminer le produit potentiel de TFPB des communes de la manière suivante :

$$\begin{aligned} & \textit{Produit potentiel de TFPB} \\ & = \\ & (\textit{bases brutes}_N * \textit{taux}_{2020} * \textit{coef. corr.}) \\ & + \\ & (\textit{bases brutes}_N * [\textit{taux moyen national}^1_N - \textit{taux}_{2020}]) \end{aligned}$$

Comme l'indique la documentation remise au CFL, la première partie de cette formule « traduit le rôle du coefficient correcteur sur l'ensemble du produit levable par la commune à hauteur de son taux historique ».

En d'autres termes, il s'agit du produit que leverait la commune si elle avait conservé le taux applicable en 2020 et renoncé à toute mesure d'allègement à la base.

Ce produit n'évolue, d'une année sur l'autre, qu'en raison de la dynamique des bases, laquelle fait l'objet d'une captation partielle par le mécanisme de correction introduit à l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

La seconde partie de la formule mesure le produit supplémentaire de TFPB qui serait perçu par la commune, en l'absence de mesures d'allègement à la base, par l'application d'un taux égal à la différence entre le taux moyen de l'année et le taux de l'année 2020.

Par construction, ce résultat reflète « l'effet taux » de l'évolution du produit de la TFPB qui n'est pas capté par le mécanisme de correction institué par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020.

La somme de ces deux termes représente donc bien le produit qui serait effectivement levé par la commune si elle appliquait le taux moyen national à ses bases brutes de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette formule pourrait, d'après les travaux du CFL, être également utilisée pour la mesure de l'effort fiscal. Toutefois, cela impliquerait un « changement de philosophie » de l'indicateur qui plutôt que de mesurer la pression s'exerçant sur le contribuable local rendrait compte de l'intensité de mobilisation des bases fiscales.

¹ Il s'agit ici de la somme des taux départementaux et communaux.

b) *L'introduction d'une fraction de correction pour neutraliser les effets de substitution d'une recette réelle à une recette potentielle*

Les travaux remis au CFL rappellent, toutefois, que l'introduction d'une nouvelle formule de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière sur les propriétés bâties ne permet pas de résoudre l'ensemble des distorsions introduites par la réforme.

Pour les communes membres d'un EPCI en FPU dont le potentiel fiscal pourrait être réduit en raison de l'effet base sur la part des ressources recouvrées par l'EPCI, il est suggéré d'instituer une fraction de correction.

$$\begin{aligned} & \textit{Fraction de correction} \\ & = \\ & \textit{TH potentielle communale}_{2020} + \textit{TH ventilée EPCI}_{2020} \\ & \quad + \textit{TFPB potentielle communale}_{2020} \\ & - \\ & \textit{THRS potentielle}_{2021} + \textit{TFPB communale potentielle}_{2021} \\ & \quad + \textit{TVA intercommunale ventilée}_{2021} \end{aligned}$$

L'institution d'une fraction de correction égale à la différence entre le potentiel fiscal des départements avant et après la réforme est suggérée les concernant. En effet, les variations décrites *supra* sont d'une intensité telle qu'elles appellent à une réforme plus large des indicateurs de péréquation des départements.

4. La réforme des impôts de production et son impact sur la péréquation

L'article 4 du projet de loi de finances pour 2021 introduit une réforme des modalités de calcul de la valeur locative des locaux industriels évaluée selon la méthode comptable et figurant dans les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises.

Pour mémoire, le calcul de la valeur locative du bien, la méthode comptable consiste à **appliquer au prix de revient de ses éléments constitutifs un taux fixé par un décret en Conseil d'État**, en l'occurrence :

- 8 % pour les sols et les terrains ;
- 12 % pour les constructions et les installations.

Cette réforme consiste à diviser par deux ces taux d'intérêt ce qui entraîne, par suite, une division équivalente des bases foncières afférentes aux locaux industriels.

Pour compenser les communes et les EPCI de la perte de recettes de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises (estimée à 3,3 milliards d'euros en 2021), il est proposé d'instituer un prélèvement sur les recettes de l'État.

Le montant de la dotation attribuée à chaque bénéficiaire sera égal au produit de la différence entre le montant des bases foncières selon qu'elles sont déterminées dans les conditions précédant ou issues de la réforme et les taux de TFPB et de CFE applicables en 2020.

Le potentiel fiscal des communes et des EPCI étant calculé en référence au montant des bases foncières brutes, la réforme entraînerait une diminution du niveau de cet indicateur.

L'intensité de cette diminution serait variable selon la part que représentent les locaux industriels dans les bases de la communes ou de l'EPCI. À titre d'ordre de grandeur, ces locaux représentent 40 % des bases de cotisation foncière des entreprises des EPCI au niveau national.

B. LE DROIT PROPOSÉ : UNE NEUTRALISATION DES EFFETS DE BORDS INDUITS PAR LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR LES INDICATEURS DE PÉRÉQUATION

1. L'intégration des conclusions des travaux présentés au comité des finances locales afin de neutraliser les effets de la réforme de la taxe d'habitation sur le calcul des indicateurs de péréquation

a) Une nouvelle formule de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière sur les propriétés bâties

Le **a du 1° du II** du présent article propose, qu'à compter de 2022, la part du potentiel fiscal des communes afférentes à la taxe foncière soit calculée selon les modalités proposées dans le cadre des travaux du comité des finances locales.

Ainsi, elle serait déterminée – pour une première composante – comme le montant du produit levé au taux de l'année 2020 affecté du coefficient correcteur et – pour une seconde composante – comme la part résultant de l'effet taux non affecté par le coefficient correcteur.

Cette modalité serait également mise à l'œuvre pour le calcul de l'effort fiscal (**2° du II**) et du potentiel fiscal agrégé (**a du 4° du II**).

S'agissant de la Ville de Paris qui présente la caractéristique – en raison du fait qu'elle est un département et une commune – d'avoir conservé son produit de taxe foncière départementale (qui s'ajoute à son produit communal) et d'avoir reçu une fraction de TVA en compensation de la perte de la taxe d'habitation, un régime adapté est proposé au **5° du II**.

En l'espèce, pour le calcul de son potentiel fiscal « communal », la première composante de la formule proposée au **a du 1° du II** ferait intervenir le seul montant de la fraction de TVA perçue l'année précédente puisqu'il s'agit bien de la recette qui a remplacé la taxe d'habitation.

La seconde composante – qui mesure le produit potentiel en tenant compte de l'effet taux – ferait intervenir la part communale de la TFPB de la Ville de Paris et un taux égal à la différence entre le taux moyen national communal de TFPB et le taux moyen national applicable en 2020 des départements.

Cette opération permet, en effet, d'isoler la part véritablement communale du taux moyen de la TFPB qui, à compter de 2022, regroupera, en pratique, les anciens taux communaux et départementaux.

Les mêmes modalités sont proposées pour comparer le potentiel fiscal afférent à la part départementale de la TFPB perçue par la Ville de Paris¹.

b) L'institution de plusieurs fractions de neutralisation

En premier lieu et afin de neutraliser les effets de bords induits par la réforme sur le potentiel fiscal des départements, le **b du 6° du II** du présent article prévoit que celui-ci est majoré, à compter de 2022, de la différence entre :

- le montant du potentiel fiscal en 2022 en tenant compte du montant de la fraction de TVA versée au département ;

-le montant du potentiel fiscal en 2021.

En second lieu, le **A du III** du présent article introduit, au titre de l'année 2022, une fraction de correction des indicateurs financiers dont l'objet est d'égaliser les variations résultant de la mise en œuvre de la réforme. Les modalités de calcul de ces fractions sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Le **B du III** prévoit que le niveau de ces fractions de compensation sera dégressif à compter de 2022 et jusqu'en 2028.

2. Une neutralisation des effets de la réforme des impôts de production

Les **II et III** du présent article organisent la correction des effets induits par la réforme proposée à l'article 4 du projet de loi de finances pour 2021.

¹ Dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, la Ville de Paris est le seul « département » à conserver sa taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le *iii du a du 1° du 2* du II prévoit que le montant des prélèvements sur recettes versés à chaque commune pour compenser les pertes de bases foncières induites par la réforme est pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal.

Il en va de même pour le potentiel fiscal des EPCI (*ii du b du 1° du 2 du II*), et le potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux (*iii du a du 4° du II*).

Par ailleurs, le dispositif de fraction de correction prévu **au III** englobe, également, les effets induits par la réforme des valeurs locatives des locaux industriels.

*

L'Assemblée nationale a adopté les mesures proposées sans modification.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MODALITÉS DE NEUTRALISATION QUI ATTEIGNENT LEURS OBJECTIFS

Les rapporteurs spéciaux – qui ont participé au groupe de travail du comité des finances locales relatif à l'impact de la réforme de la taxe d'habitation sur les indicateurs de péréquation – prennent acte des propositions portées par le présent article.

Ils observent que **la formule proposée pour le calcul du produit potentiel de taxe foncière sur les propriétés bâties des communes permet effectivement de rendre compte des ressources dont dispose la collectivité** compte tenu de l'application du mécanisme correcteur prévu à l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

L'institution d'une fraction dégressive de correction est une idée utile. Elle permet, effectivement, de lisser dans le temps les effets sur la péréquation du passage de l'ancien au nouveau panier de ressources.

Pour les départements cette solution ne peut présenter qu'un caractère temporaire. En effet, la notion de potentiel fiscal n'a plus de sens dès lors que celui-ci est calculé en référence à des produits réels.

VI. UN AJUSTEMENT DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE DES DÉPARTEMENTS

A. LE DROIT EXISTANT : CERTAINS FONDS DE PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTAUX NE POURRAIENT PAS FONCTIONNER EN 2021 À DROIT CONSTANT

1. Le mécanisme de garantie des ressources intégré au fonds national de péréquation des ressources de CVAE ne peut pas absorber les fortes baisses de recettes de CVAE attendues en 2021

L'article L. 3335-1 du CGCT institue un fonds national de péréquation provenant des ressources de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçues par les départements.

Le *V bis* du même article prévoit dans ce cadre un mécanisme de garantie des ressources : si le produit de CVAE perçu par un département est inférieur de plus de 5 % au produit perçu en année N-1 de bénéficier d'une garantie dont le montant est égal à la différence entre 95 % du produit perçu en N-1 et le montant du produit de CVAE perçu en N.

En 2020, trois départements y ont été éligibles, impliquant le versement de 0,58 million d'euros sur les 64 millions d'euros mis en répartition.

Le volume prélevé au titre du fonds ne permet donc pas de faire face à la forte diminution des recettes de CVAE prévue pour 2021, estimée par la « mission Cazeneuve », à environ - 10 % (soit près de 400 millions d'euros).

2. Le fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France fait l'objet d'un plafonnement n'intégrant pas une mesure de périmètre adopté en loi de finances pour 2021

Le fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF) a été créé par l'article 135 de la loi n° 2013-1378 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et est aujourd'hui régi par l'article L. 3335-4 du CGCT.

Les ressources de ce fonds sont fixées à 60 millions d'euros. Il a, en pratique, trois contributeurs (Paris, les Hauts-de-Seine et les Yvelines). La contribution de ces départements fait l'objet de deux plafonnements :

- en application du *a)* du 2° du III de l'article L. 3335-4 du CGCT précité, le prélèvement ne peut excéder la moitié du volume du fonds;

- en application **du b) du 2° du III du même article**, le prélèvement au titre du FSDRIF ne peut avoir pour effet d'entraîner un montant global de prélèvements au titre du FSDRIF, du fonds de péréquation de la CVAE et du fonds de péréquation mentionné *supra* et des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (article L. 3335-2 du CGCT) supérieur à 10 % des recettes réelles de fonctionnement des départements concernés.

Or, il est à noter que le fonds de péréquation des DMTO a connu une importante réforme dans le cadre de la loi de finances pour 2020¹, pour permettre notamment sa fusion avec d'autres fonds de péréquation existants : le fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014 et le fonds de solidarité interdépartemental (FSID) créé en 2019. Selon l'évaluation préalable au présent article, la prise en compte du nouveau montant réparti aurait donc pour effet de ne pas permettre de prélever les 60 millions d'euros prévus au titre du fonds.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES AJUSTEMENTS POUR TENIR COMPTE DE CES ÉVOLUTIONS

1. Le fonctionnement du fonds national de péréquation des ressources de CVAE serait suspendu pour tenir compte des fortes baisses de CVAE attendues en 2021

Pour tenir compte de l'impossibilité de faire fonctionner le mécanisme de garantie de ressources prévu **au V bis de l'article L. 3335-1 du CGCT**, le V du présent article propose de suspendre son application pour l'année 2021.

2. Le plafonnement du FSDRIF serait ajusté pour permettre de tenir compte du nouveau périmètre du fonds de péréquation des DMTO

Afin de tenir compte de la mesure de périmètre entrante sur le fonds de péréquation des DMTO en 2020, **le 5° du I du présent article** prévoit de relever le plafonnement du prélèvement au titre du FSDRIF cumulé avec le fonds national de péréquation de la CVAE et le fonds de péréquation des DMTO prévu **au b) du 2° du III de l'article L. 3335-4 du CGCT** de 10 % à 15,5 % des recettes réelles de fonctionnement.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

¹ Article 255 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS LOGIQUES, QUI NE RÉSOLVENT CEPENDANT PAS LA QUESTION DES PERTES DE RECETTES SUBIES PAR LES DÉPARTEMENTS EN 2021

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces ajustements techniques qui permettent d'assurer le fonctionnement des fonds de péréquation départementaux en 2021.

Il relèvent cependant que cette question ne règle pas le problème lié à la forte baisse attendue des ressources départementales en 2021, dans un contexte où les départements font face à des charges exceptionnelles, notamment liées à la gestion des conséquences de la crise sanitaire au titre de leurs compétences sociales. Pour la seule année 2020, la même mission estime la hausse des dépenses de l'allocation de revenu de solidarité active (RSA) à 1 milliard d'euros.

C'est la raison pour laquelle, lors de l'examen des articles de première partie du présent projet de loi de finances, la commission des finances a adopté un amendement tendant à prévoir une compensation intégrale des baisses de CVAE subies par les départements en 2021.

VII. UN AJUSTEMENT DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES RÉGIONALES

A. LE DROIT EXISTANT : UN FONDS DE PÉRÉQUATION RÉGIONALE DE 185 MILLIONS D'EUROS

Créé par l'article 113 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, l'article L. 4332-9 du CGCT institue un **fonds de péréquation des ressources régionales**, au sein duquel sont prises en compte plusieurs ressources fiscales et de dotations :

- les recettes de la CVAE perçue en application de l'article 1599 *bis* du code général des impôts (CGI), soit 50 % du produit national de cet impôt ;

- les recettes des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) perçues par les régions en application des articles 1599 *quater* A et 1599 *quater* B du CGI ;

- les attributions ou prélèvements au titre du fonds national de garantie des ressources (FNGIR) issu de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, prévues au 2.3. de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;

- les ressources tirées de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) définie au 1.3. du même article 78 de la loi de finances pour 2010.

Les II à IV de l'article L. 4332-9 du CGCT précité précise les modalités de répartition du fonds, fondée sur le différentiel de dynamiques de ces différentes ressources. La mécanique du fonds a ainsi pour effet de faire converger les taux de croissance de ces ressources vers la moyenne nationale.

Le V du même article prévoit que les régions d'outre-mer soient bénéficiaires nets du fonds, au sein duquel est prélevé une quote-part d'un montant calculé en appliquant au montant des ressources du fonds le triple du rapport entre la population des régions d'outre-mer et la population de l'ensemble des régions.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN AJUSTEMENT DU FONDS POUR TENIR COMPTE DE L'IMPACT DE LA SUPPRESSION DE LA PART RÉGIONALE DE LA CVAE

Le dispositif proposé est issu d'un amendement du député Jean-René Cazeneuve, adopté avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances.

1. Un ajustement du fonds en 2021

Le b) 7° bis du II du présent article introduit par cet amendement vise à **tirer les conséquences de la suppression de la part régionale de la CVAE et sa compensation par l'attribution d'une fraction dynamique du produit national de la TVA prévue à l'article 3** du présent projet de loi de finances dans le cadre de la réforme des impôts de production et du plan de relance. Dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, cet article a prévu que la fraction de TVA versée en 2021 soit égale au montant perçu de CVAE en 2020, minoré ou majoré des prélèvements ou attributions au titre du fonds de péréquation des ressources régionales en 2020.

Ainsi, pour 2021, dans la mesure où une partie du fonctionnement du fonds de péréquation a déjà été « soignée » dans la fraction de TVA qui sera versée aux régions, le dispositif **vise à n'appliquer le mécanisme de péréquation qu'à la dynamique des ressources composant le fonds entre 2020 et 2021.**

2. Une augmentation de la part du fonds de péréquation destiné aux outre-mer en 2021

Le *a) du même 7°bis* vise à augmenter en 2021 la part des attributions au titre du fonds réservée aux outre-mer, en portant le coefficient de multiplication du rapport entre la population des régions d'outre-mer et la population de l'ensemble des régions de 3 à 3,5.

3. La préfiguration d'une réforme de la péréquation des ressources régionales à compter de 2022

Enfin, le *7° ter du II du présent article* introduit par l'amendement vise à réécrire l'article L. 4332-9 du CGCT à compter du 1^{er} janvier 2022. Une refonte du fonds de péréquation des ressources régionales est proposée, à partir des paramètres suivants :

- le montant mis en répartition est égal, en 2022, à 1 % des recettes réelles de fonctionnement perçues par ces collectivités dans leur budget principal constatées par leur compte de gestion ;

- la répartition s'effectue selon des critères de ressources et de charges.

Les modalités d'application de cet article, notamment pour ce qui concerne les critères de ressources et de charges, seraient précisées par décret en Conseil d'État.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION DES RESSOURCES RÉGIONALES QUI NE RESPECTE PAS L'ACCORD SIGNÉ AVEC LES RÉGIONS ET PRÉEMPTÉ LES NÉGOCIATIONS SUR LE FUTUR SYSTÈME

1. Le dispositif proposé pour l'année 2021 ne respecte pas l'accord de partenariat conclu avec les régions

La réforme du fonctionnement du fonds de péréquation des ressources régionales proposée ne respecte pas l'accord de partenariat conclu entre l'État et les régions le 28 septembre 2020, qui prévoit la reconduction en 2021 des montants en valeur 2020 des attributions et prélèvements au titre de la péréquation pour assurer une stricte équivalence des montants nets 2020 et 2021 dans le cadre de la bascule CVAE/TVA.

En effet, cet accord prévoit expressément que « pour l'année 2021, les règles actuelles de péréquation restent inchangées et la répartition de la fraction de TVA perçue par les régions en substitution de la CVAE se fera sur la base des montants nets perçues en 2020, après application des prélèvements et reversements effectués au titre du fonds de péréquation des ressources des régions », ce qui

implique **une abrogation de l'article existant pour l'année de transition 2021.**

Soucieux du plein respect de cet accord négocié entre l'État et les collectivités territoriales concernées, les rapporteurs spéciaux proposeront ainsi **un amendement** en ce sens.

2. Une préfiguration du système de péréquation applicable à compter de 2022 qui dépasse le législateur et préempte l'issue des négociations à venir avec les collectivités territoriales

Les rapporteurs spéciaux partagent l'objectif d'un renforcement de la résilience financière des régions, qui passe par un effort accru en faveur de la péréquation horizontale de leurs ressources. Cet effort est d'autant plus nécessaire que le remplacement de la part régionale de la CVAE – qui était perçu avec un an de décalage – par une fraction de TVA contemporanisée expose davantage les régions à un retournement conjoncturel.

Ils relèvent à cet égard que le système de péréquation existant est insatisfaisant. D'une part, son volume est insuffisant : seulement 0,7 % des recettes réelles de fonctionnement des régions. D'autre part, les modalités de répartition ne tiennent compte d'aucun critère de ressources ou de charges.

Ainsi, les rapporteurs spéciaux se félicitent que l'accord prévoit l'engagement de négociations entre l'État et les régions pour une rénovation du système de péréquation, devant trouver une traduction législative dans le projet de loi de finances pour 2022.

De ce fait, la méthode retenue ici interroge, en ce qu'elle préempte largement l'issue des négociations en fixant dès le projet de loi de finances pour 2021 le volume de ressources mis en répartition (1 %).

En outre, en opérant un renvoi général au décret, le dispositif proposé ne permet pas au législateur de se prononcer sur les modalités de répartition des ressources du fonds, et en particulier sur la définition des critères de ressources et de charges qui seront retenus.

C'est la raison pour laquelle l'amendement proposé par les rapporteurs spéciaux supprime également ces dispositions, dans l'attente de la proposition par le Gouvernement d'un dispositif complet l'an prochain, sur la base de négociations abouties avec les collectivités territoriales concernées.

Décision de la commission : La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 59 (nouveau)

**Modification des règles de calcul de la dotation d'équipement
des territoires ruraux (DETR)**

Le présent article vise à modifier les règles de calcul des montants de subvention au titre de la DETR entre les départements. Un quart du montant accordé aux départements serait calculé en fonction de la part de population rurale, permettant ainsi de favoriser les départements les plus ruraux. En outre, il limite la variation interannuelle du montant accordé à chaque département.

La commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES MODALITÉS DE CALCUL DE LA DETR
TENANT COMPTE DE LA POPULATION DE L'ENSEMBLE DES
COMMUNES SITUÉES DANS DES EPCI ÉLIGIBLES À
LA DOTATION**

L'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe les règles d'éligibilité de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Celle-ci peut être attribuée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ne formant pas un ensemble de plus de 75 000 habitants d'un seul tenant autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 20 000 habitants et dont la densité de population est supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré. Ce seuil est supérieur (150 000 habitants autour d'une commune centre de 85 000 habitants) pour les EPCI des départements d'outre-mer.

Des critères d'éligibilités différents sont toutefois prévus pour les communes au même article. Celles-ci doivent avoir une population inférieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer. Dans le cas contraire, mais seulement si elles sont situées dans un département rural, c'est-à-dire peuplé de moins de 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer, les communes peuvent être toutefois éligibles à la DETR lorsque leur potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des communes dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants.

Les modalités d'attribution de la DETR figurent quant à elles à l'article L. 2334-35 du CGCT.

Le 1^o dispose que les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux sont **accordés aux départements suivant la clé de répartition suivante**, modifiée par la loi de finances pour 2017¹ :

- la moitié de la dotation est accordée **en fonction de la population regroupée des EPCI à fiscalité propre à hauteur de 25 % de l'enveloppe totale**. En outre, **25 % sont accordés en fonction du rapport, pour chaque EPCI éligible, entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de sa catégorie et son potentiel fiscal moyen par habitant**.

- l'autre moitié de la dotation est **répartie entre les départements**, en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département.

L'article L. 2334-35 du CGCT encadre par ailleurs le montant de l'enveloppe accordée aux départements annuellement, qui doit être compris **entre 95 % et 105 % du montant versé au titre de la DETR l'année précédente**. Ces montants avaient toutefois été **gelés en 2020** par l'article 258 de la loi de finances pour 2020². Les départements ont donc perçu en 2020 une enveloppe de DETR similaire à celle de 2019.

Cet encadrement ne concerne toutefois pas les départements d'outre-mer, pour lesquels le montant de l'enveloppe ne peut être inférieur au montant perçu l'année précédente³.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE MODIFICATION DES MODALITÉS DE CALCUL TENANT COMPTE DE LA PROPORTION DE LA POPULATION VIVANT EN ZONE PEU DENSE

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale à l'**initiative de Mme Christine Pires-Beaune**.

Le 1^o modifie les modes de calcul figurant à l'article L. 2334-35 du CGCT et permettant de déterminer le montant de DETR accordé au département. Ainsi, 25 % de la dotation des départements seront accordés selon la part de population des communes des EPCI caractérisées comme peu denses ou très peu denses au 1^{er} janvier de l'année précédente au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 141.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 161.

Cette précision permettrait de **ne prendre en compte dans le calcul de l'enveloppe DETR que les communes rurales situées dans les EPCI éligibles**. La formule actuelle de l'article L. 2334-35 du CGCT implique de tenir compte de la population de l'ensemble des communes situées dans des EPCI éligibles à la dotation, y compris les communes urbaines qui n'ont pas vocation à bénéficier en premier lieu de la DETR.

Par ailleurs, **le 2° du présent article** modifie l'encadrement des montants versés aux départements. Désormais, **l'enveloppe accordée aux départements annuellement doit être comprise entre 97 % et 103 % du montant versé au titre de la DETR l'année précédente**, et entre 100 % et 103 % pour les départements d'outre-mer. Cette modification vise à renforcer le ciblage de la dotation vers les départements les plus ruraux en lissant dans le temps les variations des montants alloués à chaque département.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RECENTRAGE SOUHAITABLE SUR LE CARACTÈRE RURAL DES DÉPARTEMENTS

Cet amendement, fait suite aux travaux de la **mission relative aux modalités de répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) menée par l'Assemblée nationale** et ayant rendu ses conclusions en octobre 2020.

Selon les conclusions de la mission, les critères d'éligibilité des communes à la DETR, et plus encore ceux des EPCI, sont trop larges en ce qu'ils permettent d'inclure un grand nombre de communes urbaines parmi les bénéficiaires de la dotation. Ainsi, **3 304 communes urbaines bénéficient d'une subvention au titre de la DETR. A l'inverse, 151 communes rurales, peu denses ou très peu denses, y sont inéligibles**. En 2019, près de 33 900 communes étaient éligibles à la DETR (soit 97 % des communes), soit 37,7 millions d'habitants. A la même date, près de 1137 EPCI étaient éligibles à la DETR, soit 90 % d'entre eux.

La mission avait cependant écarté la possibilité d'une restriction des règles d'éligibilité des communes à la DETR, qui aurait selon elle écarté du bénéfice de la DETR plus de 3 300 communes. En revanche, elle avait proposé de **restreindre l'éligibilité des EPCI**, résultant d'élargissements successifs opérés en réaction à la refonte de la carte intercommunale.

Le présent article procéderait à cette réforme et permettrait de **revenir aux objectifs initiaux de la DETR**, à savoir favoriser l'investissement dans les territoires ruraux. Désormais, **seule serait comptabilisée la population des communes rurales dans le calcul de la part accordée aux départements**, elle-même variable selon le nombre d'EPCI éligibles dans le département.

Enfin, le resserrement des bornes de variation interannuelle de la DETR accordée à chaque département répond au constat effectué par la mission de l'Assemblée nationale, selon lequel, **pour 15 départements, l'enveloppe s'était réduite de 5 % en 2018 et en 2019, sans que l'évolution de leur caractère rural ne puisse l'expliquer.** Il semble nécessaire d'encadrer plus strictement ces variations, afin de davantage **relier la dynamique de la dotation aux évolutions démographiques.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 60 (nouveau)

**Prolongement d'un an de l'activité du fonds d'aide
pour le relogement d'urgence (FARU)**

Le présent article prolonge de cinq années le fonctionnement du fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

La commission des finances s'interroge sur le choix du Gouvernement de reporter l'extinction du fonds plutôt que de le pérenniser.

Elle invitera le ministre à indiquer son intention sur ce point et propose, sous cette réserve, à adopter cet amendement sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN FONDS D'AIDE POUR
LE RELOGEMENT D'URGENCE (FARU) DEVANT ÊTRE CLÔTURÉ
EN 2020**

L'article L.2335-15 du code général des collectivités territoriales a institué pour la période 2006-2020 un fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

Il contribue à apporter une aide financière aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou à des groupements d'intérêts publics afin d'assurer une aide à l'hébergement d'urgence pour une période maximum de six mois.

Le FARU a fait l'objet d'un abondement d'un million d'euros en loi de finances initiale pour 2020.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN
PROLONGEMENT DE CINQ ANNÉES SUPPLÉMENTAIRES DE LA
DURÉE D'ACTIVITÉ DU FONDS**

Par un amendement du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel tendant à prolonger jusqu'en 2025 la durée d'activité du fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

D'après l'exposé des motifs, cette mesure serait justifiée par l'utilité du dispositif et, plus particulièrement, par la nécessité de le mobiliser afin de répondre aux conséquences de la tempête Alex ayant causé d'importants dommages dans les Alpes-Maritimes.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN FONDS DONT LA PÉRENNISATION APPARAÎT JUSTIFIÉE

Le fonds permet de **soutenir les collectivités locales confrontées à la nécessité d'offrir une solution d'hébergement d'urgence.**

En 2016, alors qu'il devait s'éteindre, **il avait déjà été proposé de prolonger le fonds de cinq ans.**

Il semble que la raison d'être de ce fonds et son utilité au plan pratique ne soient pas contestées.

Dans ce contexte, **les rapporteurs spéciaux se demandent s'il ne serait pas utile de le pérenniser et interrogeront le ministre en ce sens.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 61 (nouveau)

Stabilisation du schéma de financement de la métropole du Grand Paris (MGP) et versement exceptionnel de la dynamique de la CFE perçue par les établissements publics territoriaux à son profit en 2021

En premier lieu, le présent article prévoit, comme en 2019 et en 2020, de stabiliser en 2021 le système de flux financiers au sein de la métropole du Grand Paris (MGP).

En second lieu, il prévoit l'institution en 2021 d'un versement exceptionnel par les établissements publics territoriaux (EPT) à la MGP d'un montant égal à la dynamique de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2021, afin d'assurer une compensation de ses pertes de recettes au titre de la compensation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) attendues pour 2021.

La commission des finances prend acte de ce nouveau report. Elle propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA LOI « NOTRE » A INSTITUÉ UN SYSTÈME DE FLUX FINANCIERS COMPLEXE ENTRE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

1. Un système visant à assurer une neutralité financière pour les établissements publics territoriaux et les communes

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

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

Ces établissements ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI parmi lesquelles la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle le **1° du A du XV de l'article 59** de la loi « NOTRE »¹ du 7 août 2015 prévoit que, de 2016 et 2020, celle-ci reste établie au profit des EPT. En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes, désormais prévu par le **XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales**. Ce fonds comprend :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant 31 décembre 2015 ;

- à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

Un principe de « **neutralité financière** » pour les communes et les EPT a cependant été retenu, d'où la création de multiples flux financiers.

S'agissant des relations entre la MGP et les communes flux concernent notamment les **attributions de compensation (AC)**. Celles-ci représentaient 3,37 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes en 2019. Le X de l'article L. 519-5 du CGCT précité prévoit que, à compter de 2021, celles-ci soient figées à leur niveau de 2020.

S'agissant des relations entre la MGP et les EPCI, **une dotation d'équilibre**² a été créée : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un EPT perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre et inversement. En 2019³, la MGP a ainsi perçu 930,4 millions d'euros au titre des dotations d'équilibre versées par les EPT, les recettes totales de la MGP s'élevant à 3,41 milliards d'euros. **Parmi les ressources des EPCI prises en compte au titre de 2015**, figurent les produits de taxe d'habitation, de taxes foncières et, **à titre transitoire, la dotation d'intercommunalité**. Ce montant (**55 millions d'euros en 2019**) est prélevé sur la dotation générale de fonctionnement perçue par la MGP (1,26 milliard d'euros en 2018) et versé aux EPT. Toutefois, **il était prévu d'exclure ce montant du calcul de la dotation d'équilibre à compter de 2019, ce qui revient à priver les EPT de cette somme pour l'attribuer à la MGP**.

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

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

³ Rapport sur le budget primitif 2020 de la métropole du Grand Paris.

Ces décisions de stabilisation des flux à compter de 2019 ou de 2020 traduisaient la conviction que la répartition des compétences ainsi que le schéma institutionnel de la MGP serait conduit à évoluer entretemps.

2. La dotation de soutien à l'investissement territorial: un instrument de péréquation au sein de la métropole du Grand Paris

L'article 59 de la loi « NOTRe » a également institué **une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)**, versée annuellement par la MGP aux EPT et le cas échéant à des communes de la métropole « *en tenant compte prioritairement de l'importance des charges qu'ils supportent du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et en appliquant d'autres critères fixés librement* »¹.

Celle-ci est financée par un prélèvement sur la CVAE et la CFE. Cette DSIT correspond à des fractions de la dynamique de ces deux impositions constatée l'année de versement de la dotation aux EPT. Toutefois, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)², a prévu qu'entre 2016 et 2020, par dérogation à la disposition précitée, la DSIT est prélevée annuellement sur la seule CVAE et correspond à une fraction de la dynamique de CVAE dont le taux, compris entre 10 % et 50 %, est voté par le conseil de la métropole.

Ainsi, **en 2017, la MGP a versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT** (30 % de la dynamique de la CVAE). Cette dotation est par définition volatile : en 2018, la MGP n'a pas versé de DSIT aux EPT, en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP entre 2017 et 2018.

B. FAUTE D'ÉVOLUTION DU SCHÉMA INSTITUTIONNEL DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, CE SYSTÈME A ÉTÉ PROROGÉ D'UN AN EN 2019 PUIS À NOUVEAU EN 2020

Faute d'évolution du schéma institutionnel de la Métropole du Grand Paris, **l'article 255 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, avait prorogé le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019.**

Pour compenser cette charge non prévue de 55 millions d'euros pour la MGP, **l'article 254 de la même loi prévoyant la suspension, pour cet exercice, du versement de la DSIT**, de manière à permettre à la MGP de conserver la dynamique de la CVAE.

¹ En vertu du E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

² Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Un mécanisme identique de prorogation pour un an de la dotation d'intercommunalité et de suspension de la DSIT pour 2020 a été prévu par **l'article 257 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE STABILISATION DES FLUX FINANCIERS DE LA MGP, À L'EXCEPTION DU VERSEMENT EXCEPTIONNEL EN 2021 DE LA DYNAMIQUE DE LA CFE À LA MGP

Le dispositif proposé est issu de deux amendements identiques déposés respectivement par le député Pacôme Rupin et plusieurs de ses collègues, sous-amendé par le Gouvernement pour des raisons légistiques, et par le député Laurent Saint-Martin, adoptés avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

A. UNE NOUVELLE STABILISATION DES FLUX FINANCIERS DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Le II du présent article prévoit de modifier le A de l'article 59 de la loi « NOTRe » précité pour :

- reporter de 2021 à 2023 la fin de la période au cours de laquelle la CFE est perçue de façon dérogatoire par les EPT ;
- reconduire en 2021 le versement de la dotation d'intercommunalité ;
- stabiliser jusqu'en 2023 les règles de fonctionnement du FCCT.

Dans le même temps, **le 2° du I** du présent article abroge au XI de l'article L. 5219-5 les dispositions tendant à l'intégration de la CFE au sein du FCCT.

Le 1° du I propose de reporter à 2023 la stabilisation des attributions de compensation versées par la MGP.

Afin de compenser la reconduction du versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT par la MGP en 2021, **le A du III** prévoit également, comme en 2019 et en 2020, de suspendre l'application de la DSIT en 2021.

Le B du III est issu du sous-amendement du Gouvernement précité. Il vise à assurer une coordination avec les dispositions de l'article 4 du présent projet de loi de finances.

B. UN VERSEMENT EXCEPTIONNEL DE LA DYNAMIQUE DE LA CFE À LA MGP POUR 2021

En outre, le 3° du II du présent article prévoit l'intégration exceptionnelle en 2021 à la dotation d'équilibre versée par les EPT à la MGP d'un montant égal à la dynamique de la CFE en 2021.

L'introduction vise à compenser la perte de recettes de la CVAE que subira la MGP en 2021 en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE NOUVELLE STABILISATION DU SCHÉMA DE FINANCEMENT AU SEIN DE LA MGP, QUI INTERROGE SUR L'AVENIR DE LA RÉFORME DE CELLE-CI

L'application du présent article conduit à stabiliser les flux financiers de la MGP, qui auraient dû connaître d'importantes évolutions en 2021.

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette décision, relevant qu'elle ne fait que refléter l'inertie du schéma institutionnel de la MGP. Ces reports successifs conduisent néanmoins à poser la question de la portée réelle des dispositions fixées par la loi « NOTRe ».

Les rapporteurs spéciaux notent enfin que la compensation des pertes de recettes de CVAE pourrait s'avérer non nécessaire si le mécanisme de compensation de l'ensemble des pertes de CVAE des EPCI adopté par la commission des finances lors de l'examen des articles de première partie était adopté.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 (nouveau)

Modification des conditions de réévaluation du prélèvement spécifique opéré sur les établissements publics de coopération intercommunale soumis auparavant à une « dotation globale de fonctionnement négative »

Le présent article introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

Il propose de réformer la « clause de revoyure » applicable au dispositif de prélèvement spécifique sur les ressources des établissements publics de coopération intercommunale qui, en 2018, s'acquittaient d'une « DGF négative ».

Dans une décision récente, le Conseil constitutionnel a, en effet, abrogé le dispositif prévoyant que le montant de ce prélèvement spécifique ne pouvait être réévalué qu'en cas de modification du périmètre intercommunal.

Le présent article propose que l'évolution des recettes de fonctionnement des EPCI concernés constitue le critère d'activation de la clause de revoyure.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PRÉLÈVEMENT SUR LES RESSOURCES DE CERTAINS GROUPEMENTS DE COMMUNES ABROGÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. L'INSTITUTION D'UNE « DGF NÉGATIVE »

L'article 132 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a organisé la **contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques (CRFP)**.

À cette fin, un effort financier de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, pour la seule année 2014, a été réparti entre chaque catégorie de collectivités locales et entre chaque dotation.

S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale, l'effort demandé s'élevait à 252 millions d'euros en 2014 jusqu'à atteindre 310,5 millions d'euros lors de la suppression du dispositif en loi de finances initiale pour 2018.

La contribution des EPCI, calculée en fonction de critères de ressources s'imputait sur le montant des attributions qu'ils perçoivent au titre de la dotation d'intercommunalité (1,6 milliard d'euros en 2020) aux termes des articles L. 5211-28 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, le montant de ces attributions pouvait se trouver inférieur au montant perçu au titre de la dotation. Dans ce contexte, les EPCI concernés auraient moins contribué qu'ils ne l'auraient dû au redressement des comptes publics.

Aussi, les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales prévoyaient que **les montants à prélever devaient être imputés sur attributions perçues au titre des compensations d'exonérations de fiscalité locale.** Cette « DGF négative » a concerné 132 EPCI en 2018.

B. UNE RÉFORME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ QUI A PERENNISÉ L'EFFET DE LA « DGF NÉGATIVE »

L'article 250 de la loi de finances pour 2019 a procédé à une réforme de la dotation d'intercommunalité.

D'une part, **le montant de l'enveloppe dédiée à la dotation d'intercommunalité a été minoré** du montant dû au cours de la dernière année de la CRFP, soit 310,5 millions d'euros.

Cette modalité permettait de maintenir le principe d'une participation des EPCI à l'effort de redressement des comptes publics tout en assurant cet objectif au niveau de l'enveloppe globale et non des attributions individuelles.

D'autre part et afin, toutefois, d'éviter d'avantager les EPCI qui jusque-là ne percevaient pas de dotation d'intercommunalité mais contribuaient à l'effort de redressement des comptes publics en s'acquittant d'une DGF négative, **le législateur a prévu qu'un prélèvement équivalent à celui effectué en 2018 s'appliquerait chaque année.**

L'article 250 de la loi de finances pour 2019 prévoyait **qu'il pouvait être fait exception à cette reconduction à l'identique et permettre une réévaluation du prélèvement lorsque le périmètre de l'EPCI évoluait à la suite, par exemple, de la sortie ou de l'entrée d'une commune.**

C. UN DISPOSITIF DE RÉÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT JUGÉ CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

Plusieurs communes ont introduit un recours à l'encontre de l'arrêté du 9 octobre 2019 fixant la liste des EPCI devant faire l'objet du prélèvement spécifique prévu à l'article 250 de la loi de finances initiale pour 2019.

Saisi, le Conseil d'État a accepté de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité au principe d'égalité du dispositif.

Dans une décision n° 2020-862 QPC du 15 octobre 2020, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*, le juge constitutionnel a abrogé pour l'avenir les dispositions du premier alinéa du paragraphe II de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 relatives aux modalités de révision du prélèvement spécifique.

Il a notamment considéré que les conditions de réévaluation présentaient un caractère trop restrictif et portaient, dès lors, « une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DISPOSITIF DE RÉÉVALUATION PLUS LARGE QUE CELUI ABROGÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Par un amendement du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel modifiant la rédaction du II de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Il est notamment proposé que le montant du prélèvement soit réévalué lorsque le montant des recettes réelles de fonctionnement par habitant de l'EPCI a diminué dans une ampleur supérieure à un seuil défini par décret.

Le niveau de l'ajustement du prélèvement serait, également, fonction de l'intensité de cette contraction des recettes réelles de fonctionnement par habitant.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉVISION DE LA CLAUSE DE REVOYURE UTILE ET QUI RÉPOND AUX CRITIQUES ADRESSÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le principe du prélèvement spécifique n'a pas été remis en question par le Conseil constitutionnel et vos rapporteurs spéciaux estiment qu'ils continuent de se justifier.

En effet, **sa suppression impliquerait, sans doute, par parallélisme d'augmenter le niveau de la dotation d'intercommunalité.** Une telle mesure ne pourrait être envisagée que par une hausse de la DGF en première partie de loi de finances et n'est, à ce stade, pas proposée.

En l'absence, d'une augmentation de la DGF et de la dotation d'intercommunalité **la disparition du prélèvement spécifique introduirait une inégalité entre les EPCI.**

En effet, les bénéficiaires de la dotation d'intercommunalité continueraient de subir l'effet de la réduction du montant de l'enveloppe prévue en loi de finances pour 2019. A l'inverse, les EPCI qui s'acquittaient du prélèvement spécifique en seraient allégés.

Or, il convient de rappeler que **ces EPCI s'acquittaient d'un prélèvement spécifique parce que le niveau de leurs recettes de fonctionnement était trop important, en 2018, pour leur permettre de percevoir une dotation d'intercommunalité.**

À cet égard, **le présent article qui propose d'introduire une clause de revoyure tenant compte de l'évolution des recettes de fonctionnement des EPCI va dans le bon sens.**

L'adoption de cette mesure, qui permet de **répondre à l'urgence suscitée par la décision du Conseil constitutionnel, n'exclut en rien une réflexion ultérieure sur la pertinence des dispositions afférentes à la dotation d'intercommunalité introduites en loi de finances pour 2019.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 63 (nouveau)

**Prolongation en 2021 du fonctionnement de fonds de stabilisation
des départements**

Le présent article prolonge d'un an le fonctionnement du fonds de stabilisation des départements dont l'objet est de soutenir ceux d'entre eux qui sont confrontés à un important niveau de restes à charge des allocations individuelles de solidarité.

Cette mesure est bienvenue et la commission des finances propose de l'adopter sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS DE STABILISATION DES
DÉPARTEMENTS DOIT S'ÉTEINDRE EN 2021**

Le II de l'article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a institué **un fonds de stabilisation des départements dotés de 115 millions d'euros en 2019 et 2020.**

Dans le cadre du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, il est proposé de porter à 200 millions d'euros les crédits de ce fonds.

Le fonds a vocation à **accompagner les départements connaissant des difficultés en raison de la dynamique de leurs dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS).**

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN
PROLONGEMENT DE LA DURÉE D'ACTIVITÉ DU FONDS ET UNE
MODIFICATION DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ**

Par l'adoption d'un amendement déposé par le député Jean-René Cazeneuve et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article additionnel **prolongeant en 2021 le fonctionnement de fonds de stabilisation des départements.**

Par ailleurs, le 3° du I du présent article modifie les critères d'éligibilité au fonds.

Ainsi, seront éligibles les départements pour lesquels le montant par habitant des charges assurées au titre du financement des allocations individuelles de solidarité est supérieur à la médiane nationale et non à la moyenne comme actuellement.

Enfin, le 4° du I prévoit d'assouplir le critère de taux d'épargne brute indiqué au 3° du C de l'article. En effet, actuellement les départements dont le taux d'épargne brute est de 12 % sont inéligibles. Il est proposé que ce taux soit porté à 18 %.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE BIENVENUE DANS LE CONTEXTE D'UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

Le prolongement de l'activité du fonds de stabilisation constitue une bonne nouvelle alors que les départements voient progresser le montant des restes à charge d'allocation individuelle de solidarité.

A l'occasion de récents travaux d'évaluation, l'Assemblée des Départements de France a, en effet, constaté que les dépenses de RSA d'un échantillon de 15 départements avaient augmenté de 9,5 % en 2020.

Le rapport remis à l'été par le député Jean-René Cazeneuve estimait, quant à lui, à 500 millions d'euros la hausse à venir en 2021 des dépenses supplémentaires au titre du RSA.

Les rapporteurs spéciaux estiment que, dans ce contexte, le prolongement de l'activité du fonds de stabilisation est bienvenu.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification

ARTICLE 64 (nouveau)

Extension du bénéfice du fonds d'amortissement des charges d'électrification au profit des communes nouvelles

Le présent article vise à prolonger le bénéfice du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé) pour la partie du territoire des communes nouvelles qui y étaient éligibles en amont de leur création jusqu'en 2026.

La commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES COMMUNES NOUVELLES NE BÉNÉFICIENT PLUS DES AIDES À L'ÉLECTRIFICATION SI LEUR POPULATION EST SUPÉRIEURE À 5 000 HABITANTS

L'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'une autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité peut **recevoir des aides au travers du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé) pour le financement d'une partie du coût des travaux** de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution dont elle assure la maîtrise d'ouvrage.

Le même article prévoit également que l'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité peut recevoir ces aides pour la réalisation, dans les communes rurales, d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ainsi que pour la réalisation d'opérations exceptionnelles en lien avec le réseau public de distribution d'électricité qui concourent à la transition énergétique, présentent un caractère innovant et répondent à un besoin local spécifique.

L'article L. 2224-31 du CGCT dispose en outre que la répartition annuelle des aides est arrêtée par le ministre chargé de l'énergie, après avis d'un conseil composé notamment de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics maîtres d'ouvrage de travaux.

Le décret n°2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale définit les communes rurales éligibles aux aides. Sont ainsi concernées les communes dont la population totale est inférieure à deux mille habitants et qui ne sont pas comprises dans une unité urbaine dont la population totale est supérieure à cinq mille habitants.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016¹ prévoyait que, **jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux de 2020, les communes nouvelles demeuraient éligibles** aux aides attribuées aux communes pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles la veille de leur création, afin de créer une disposition transitoire **lissant les effets de seuil découlant de l'accroissement de la population du fait du regroupement dans une commune nouvelle**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXTENSION DU BÉNÉFICIAIRE DU FACÉ POUR LES COMMUNES NOUVELLES JUSQU'À 2026

Le présent article a été introduit par le Gouvernement lors des discussions à l'Assemblée nationale.

Il reprend **au premier alinéa** le dispositif élaboré dans la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 pour permettre aux communes nouvelles de continuer à bénéficier des aides à l'électrification jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit 2026. **Un sous-amendement a ainsi été déposé** pour supprimer la mention « dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 » figurant au premier alinéa et qui découle d'une absence d'adaptation de l'article 8 de la loi du 8 novembre 2016 repris dans le présent article.

Le **deuxième alinéa** précise qu'une fois le prochain renouvellement municipal général passé, les conditions dans lesquelles les communes nouvelles bénéficient sur les parties de leur territoire des aides du fonds d'amortissement seront **fixées par décret en Conseil d'État**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN PROLONGEMENT NÉCESSAIRE MAIS QUI DOIT ÊTRE POURSUIVI

Le rapport d'information de notre collègue Jacques Genest, fait au nom de la commission des finances en 2017 sur la gestion et l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, avait souligné le problème que posait la création de communes nouvelles. Celle-ci **conduit mécaniquement à ce que certains territoires sortent des seuils démographiques et donc du périmètre des aides du fonds d'aide à l'électrification** lors du dernier renouvellement des conseils municipaux, alors même que leur situation n'a pas changé. Le Gouvernement évalue environ à **120 le nombre de communes nouvelles** de plus de 5 000 habitants

¹ Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

qui seraient exclues des aides, correspondant à 621 communes historiques dont 458 en bénéficient actuellement.

La poursuite du processus de fusion de communes dans les années à venir, encouragée notamment par la constitution de grandes intercommunalités, pourrait **accroître le nombre de cas de communes risquant d'être déclassées du régime d'électrification rurale**. Or, le regroupement de plusieurs communes rurales au sein d'une même commune de plus de 5 000 habitants ne conduit pas à ce que territoire cesse de présenter des caractéristiques rurales (habitat dispersé, faible densité démographique).

Le présent article répond en partie à ces remarques en ce qu'il sécurise le bénéfice du fonds aux communes nouvelles pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles la veille de la fusion jusqu'en 2026. Toutefois, **le problème demeurera entier à l'issue du prochain renouvellement**. Il semble ainsi nécessaire à terme d'élaborer de nouvelles modalités de classement des communes, en tenant compte par exemple du critère démographique, d'ici 2026.

Décision de la commission : La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales (et articles 57 et 58) et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Pour 2021, les crédits demandés au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) s'élèveraient à 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement. Les crédits de la mission ne représentent en effet qu'une très faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui s'élèveraient à 104,4 milliards d'euros en 2021.

La première caractéristique du budget qui nous est proposé est, une fois n'est pas coutume, sa stabilité. En effet, les hausses de crédits constatées tiennent, pour l'essentiel, à des mesures de périmètre.

La principale action de la mission concerne les dotations d'investissement au bloc communal, au premier rang desquelles la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Comme les années précédentes, les crédits alloués à ces dotations s'élèvent à 1,8 milliard d'euros.

La mission porte une partie du plan de relance, puisqu'elle permet de couvrir à hauteur de 100 millions d'euros les crédits de paiement afférents au milliard d'euros d'autorisations d'engagement consommées en 2020 au titre de la DSIL exceptionnelle votée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative.

Cette DSIL exceptionnelle devait financer des projets s'inscrivant dans trois priorités : la transition écologique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine. Au 15 octobre, 1 749 projets ont été programmés, pour un montant de 320 millions d'euros.

Je rappelle que, sur l'initiative du Sénat, il avait été prévu qu'à titre exceptionnel ces crédits puissent également financer des projets éligibles à la DETR. Ces derniers représentent à date environ 14 % des projets subventionnés.

Nous regrettons néanmoins que, malgré son caractère présenté comme exceptionnel, ce dispositif ne fasse l'objet d'aucun indicateur de performance spécifique, qui aurait pu retracer la rapidité de consommation

des crédits, la typologie des projets financés ou encore son effet de levier sur l'investissement local, qui doit être un pilier de la réponse à la crise économique.

Comme les années précédentes, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Nous examinons également le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », qui voit notamment transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 111,5 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2021.

On constate une baisse de 1,3 % du montant de ces avances en 2021, qui traduit l'impact de la crise sur les impôts locaux, après plusieurs années de dynamisme.

Le compte de concours financiers comporte également en 2020 un nouveau programme retraçant les avances remboursables versées aux départements sur leurs recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en application de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Le montant total provisionné pour 2020 et 2021 s'élève à 2,7 milliards d'euros. Mais le montant total avancé pourrait être bien inférieur puisque seuls 40 départements ont décidé de faire appel à ces avances à ce jour. Je rappelle à ce titre que, sur l'initiative du Sénat, une clause de retour à bonne fortune a été introduite : la période de remboursement prendra effet à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant des recettes fiscales de DMTO sera égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 57 procède à la mise en œuvre de l'automatisation du fonds de compensation pour la valeur ajoutée (FCTVA). Celle-ci était prévue pour le 1^{er} janvier 2019 mais avait été repoussée par deux fois.

Au-delà de l'automatisation elle-même, la réforme redéfinit l'assiette des dépenses éligibles.

En effet, l'automatisation repose sur le traitement des dépenses imputées sur certains comptes ou subdivisions définis du plan comptable des collectivités locales.

Cette nouvelle approche conduit à exclure ou au contraire à inclure certains comptes et donc certaines dépenses dans le champ du FCVTA.

Par exemple, les dépenses retracées au compte 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre » ne

seront plus éligibles. À l'inverse, celles du compte 2181 « Agencements et aménagements divers » le deviendront.

Au bilan, les collectivités locales pourraient bénéficier d'un peu plus de FCTVA qu'auparavant. Par exemple, en 2019, la réforme aurait conduit à un FCTVA supérieur de 170 millions à ce qu'il a été.

Nous vous proposons d'adopter sur cet article un l'amendement rédactionnel n° **II-14**.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 58 contient plusieurs dispositions que je vais présenter succinctement. En premier lieu, il augmente la part « péréquation » de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 190 millions d'euros comme l'année dernière. Nous y sommes favorables. Chaque année, nous avons un débat sur cette augmentation, toujours à peu près du même montant.

En second lieu, il poursuit le rattrapage des montants versés aux communes d'outre-mer au titre de la péréquation. Le régime dérogatoire qui leur est appliqué leur était défavorable. Nous sommes favorables à cette mesure, même si nous aurions préféré que l'État assume le coût de ce rattrapage.

Nul doute que des amendements en première partie proposeront de majorer la DGF en ce sens – et nul doute qu'ils remporteront un succès d'estime...

En troisième lieu, l'article ajuste le montant de la DGF revenant à plusieurs départements pour tenir compte de la recentralisation de certaines compétences.

En quatrième lieu, il institue un mécanisme concernant la prise en compte de la population de Mayotte dans le calcul des dotations dans l'attente d'un recensement.

En cinquième lieu, il prévoit des modalités de neutralisation des effets de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production sur les indicateurs de péréquation. Il est proposé d'introduire une formule de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière qui tient compte de l'effet du coefficient correcteur, et de majorer pendant cinq ans les indicateurs de péréquation d'une fraction de correction.

Ces propositions rejoignent les conclusions des simulations proposées au comité des finances locales et ne s'appliqueront, en définitive, qu'à compter de 2022. Nous sommes favorables à leur adoption considérant que nous bénéficieront du temps nécessaire pour prévoir des ajustements.

En sixième lieu, l'article tend à suspendre pour 2021 la mise en œuvre du fonds national de péréquation des ressources de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui ne pourra pas fonctionner en raison de la crise. De plus, il ajuste le plafonnement du prélèvement au titre

du fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) pour tenir compte de la mise en œuvre du nouveau fonds de péréquation des DMTO. Nous en prenons acte.

Enfin, à la suite d'un amendement de M. Jean-René Cazeneuve adopté par l'Assemblée nationale, l'article 58 propose un ajustement de la péréquation régionale en 2021 dans le cadre de l'année de transition liée à la bascule entre CVAE et TVA. L'amendement dessine également les contours d'un nouveau système de péréquation à compter de 2022.

Même si nous partageons l'objectif d'un renforcement de la péréquation régionale, nous ne sommes pas favorables à ces dispositions, dont nous jugeons qu'elles ne respectent pas les termes de l'accord conclu entre l'État et les régions à cet égard. En outre, la préfiguration du futur système de péréquation préempte les négociations qui doivent être menées sur ce point. L'article opère en outre un renvoi très large au décret pour la définition des modalités de répartition du futur fonds, ce qui ne saurait nous satisfaire. C'est à ces problématiques que répond l'amendement n° II-13 que nous vous proposons.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 59 modifie les règles de calcul des montants de DETR accordés aux départements pour rediriger la dotation vers les départements les plus ruraux. Ce changement fait suite à la mission de l'Assemblée nationale, qui vient de terminer ses travaux. La mission a notamment établi que plus de 3 300 communes urbaines bénéficiaient d'une subvention au titre de la DETR, alors que 151 communes rurales y étaient inéligibles.

Il semble indispensable de revenir à l'objectif de la DETR, c'est-à-dire préserver et soutenir l'investissement dans les territoires ruraux. C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter cet article, en attendant une réforme de grande ampleur, qui ne peut être mise en place qu'après une concertation approfondie.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 60, introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, prolonge pour cinq années supplémentaires le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU).

Doté d'un peu plus d'un million d'euros, il permet d'accompagner les collectivités locales qui proposent des solutions d'hébergement d'urgence. Il a été créé en 2006 et était censé s'éteindre en 2016. Son existence a déjà été prolongée jusqu'en 2020 et il est demandé, cette année, de le prolonger de cinq ans encore, ce qui nous semble pertinent.

Néanmoins, nous nous demandons si un fonds qui remplit une fonction aussi évidente, et qui est prolongé pour la seconde fois, ne devrait pas, tout simplement, être pérennisé.

Nous interrogerons le ministre sur ce point, mais vous invitons à adopter cet article sans modification.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 61, introduit à l'Assemblée nationale, stabilise le schéma de flux financiers applicable au sein de la Métropole du Grand Paris (MGP). Par ailleurs, il prévoit d'instituer un versement exceptionnel de la dynamique de la cotisation foncière des entreprises perçue par les établissements publics territoriaux à la MGP afin de compenser les pertes de CVAE qu'elle subira en 2021. Bien que nous ayons quelques doutes sur la nécessité de cette contribution, nous vous proposons d'adopter l'article à ce stade et de renvoyer le débat à la séance.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 62 a été introduit à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement, afin de répondre à l'abrogation, par le Conseil constitutionnel, du dispositif de prélèvement spécifique opéré sur certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) depuis 2019.

Pour mémoire, entre 2013 et 2018, les EPCI participaient à l'effort de redressement des finances publiques au travers d'une diminution du montant de la dotation d'intercommunalité qu'ils percevaient. Ceux qui n'en percevaient pas contribuaient tout de même par ce que l'on a appelé la DGF négative.

En 2019, la dotation d'intercommunalité a été réformée et son montant global a été diminué de celui de la dernière contribution des EPCI au redressement des comptes.

Afin que les EPCI qui subissaient une DGF négative continuent de participer, ce prélèvement a été figé dans son montant et maintenu pour l'avenir.

Le législateur avait limité la possibilité de revoir le montant de ce prélèvement au seul cas d'une restructuration territoriale.

À l'occasion d'une récente question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a estimé que ce dispositif était contraire au principe d'égalité et l'a donc abrogé.

L'article 62 est donc une réponse d'urgence à cette situation. Il prévoit que le montant du prélèvement spécifique pourra être réévalué si les recettes de fonctionnement par habitant de l'EPCI diminuent au-delà d'un pourcentage fixé par décret.

Nous sommes favorables à cette réponse, qui vise à trouver une issue à l'abrogation décidée par le Conseil constitutionnel et qui offre, il est vrai, de plus grandes garanties aux EPCI.

Nous vous invitons à adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 63 a été introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue Jean-René Cazeneuve.

Il consiste à prolonger en 2021 le fonds de stabilisation des départements, dont l'objet est de soutenir les territoires confrontés à d'importants restes à charge d'allocation individuelle de solidarité.

En 2020, les crédits du fonds ont été portés à 200 millions d'euros. Il s'agit d'un dispositif qui intervient en complément de la fraction de 250 millions d'euros de TVA instituée en loi de finances pour 2020 au titre de 2021 et du fonds de péréquation des DMTO, qui met en répartition 1,6 milliard d'euros au profit des départements fragiles.

Nous sommes favorables à cet article, et vous invitons à l'adopter sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Depuis les dernières élections municipales, les communes nouvelles ne peuvent plus bénéficier des aides apportées par le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé), dès lors que la fusion a entraîné un dépassement du seuil de 5 000 habitants. L'article 64 prolonge jusqu'en 2026 l'accès au FACé pour la partie du territoire des communes nouvelles qui y étaient éligibles avant leur création.

Je crois qu'il est indispensable, à terme, de trouver une solution pérenne à ce problème qui revient régulièrement : la marge laissée par cet article laisse le temps d'y réfléchir. Nous vous proposons dans l'intermédiaire de l'adopter sans modification.

Nous vous proposons l'amendement n° II-13 à l'article 58, qui vise à respecter pleinement les termes de l'accord de partenariat conclu entre l'État et les régions le 28 septembre 2020. Il reconduit les montants des attributions et prélèvements au titre de la péréquation pour assurer une stricte équivalence des montants entre CVAE et TVA. Il supprime aussi le dispositif transitoire prévu à l'article 58. L'idée est de laisser le temps à l'État et aux régions de se mettre d'accord sur leur dispositif de péréquation.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Cette mission sera examinée par la commission des lois mercredi prochain. Le contexte est connu de tous : c'est celui de la crise sanitaire que le pays traverse depuis le mois de mars. Je vais relayer le sentiment des collectivités territoriales, qui s'est exprimé lors des auditions que nous avons pu mener la semaine dernière, notamment en recevant l'essentiel des associations d'élus. Même s'il doit être salué, le soutien de l'État a paru générateur d'inégalités de traitement entre collectivités, comme l'a montré le soutien financier à l'achat des masques. De même, des incertitudes pèsent sur le montant réel des compensations proposées aux collectivités, qui sera inférieur aux annonces du mois de juillet, ce qui est compréhensible, le Gouvernement n'ayant pas de franche visibilité sur les évolutions du contexte financier.

Elles n'en donnent pas moins l'impression d'un soutien faillible, au moment même où les collectivités formulent des inquiétudes légitimes sur l'évolution de leurs finances.

Dans ce contexte troublé, l'évolution des crédits alloués à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » se caractérise néanmoins par une forme de stabilité haussière. D'abord, les crédits alloués aux programmes 119 et 122 s'établissent dans leur ensemble à un niveau équivalent à celui de 2020. Les principales dotations d'investissement voient leur niveau maintenu. Comme l'année dernière, je rappelle que, si cette stabilité est toujours préférable à une diminution, elle s'érode progressivement sous l'effet de l'inflation, qui demeure heureusement faible dans notre pays.

Les crédits de la mission augmentent, en autorisations d'engagement, de 6,82 %, essentiellement en raison de la hausse de la dotation générale de décentralisation des régions, et en crédits de paiement, de 12,88 %, principalement en raison de l'abondement de la DSIL exceptionnelle à hauteur de 100 millions d'euros pour 2021.

C'est ainsi par un abondement de cette part exceptionnelle de la DSIL que l'État a apporté l'un de ses principaux soutiens à l'investissement des collectivités territoriales. Mais cet abondement appelle deux interrogations. D'abord, sur les modalités de son décaissement, puisque seuls 100 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour 2021. La clé de décaissement choisie concentrera donc la consommation des crédits sur les deux exercices 2022 et 2023. On peut se demander pourquoi seuls 10 % des crédits ont été demandés pour l'année prochaine. Les modalités de sa répartition, ensuite, font apparaître trois priorités : la préservation du patrimoine, la transition écologique et la résilience sanitaire. L'articulation avec les objectifs déjà poursuivis par la DSIL ordinaire pose question.

Enfin, l'examen de la mission est une occasion renouvelée de réfléchir aux modalités de répartition des dotations, en particulier de la DETR et de la DSIL. En ce qui concerne la DETR, les difficultés posées par sa répartition sont bien connues. Elles sont de deux ordres : la mission de notre collègue Christine Pires Beaune sur la répartition des enveloppes départementales de DETR a rendu ses premières conclusions, et l'amendement adopté à l'Assemblée nationale en ce sens est un premier pas, mais il ne semble pas que la question du ciblage de la dotation sur les territoires ruraux en soit pour autant résolue. Ce travail a donc vocation à se poursuivre.

Ensuite, la répartition par le préfet de département de l'enveloppe de DETR entre les différents projets portés par les communes et les EPCI, a fait l'objet de propositions de modifications lors de l'examen de la proposition de loi déposée par notre collègue Hervé Maurey, et adoptée par le Sénat le 22 octobre dernier.

Certaines de ces propositions rejoignent celles que j'ai pu formuler lors de mes précédents rapports pour avis, ces trois dernières années. Après consultation de Hervé Maurey et du rapporteur de la proposition de loi, Bernard Delcros, il est certain que nous aurons l'occasion de revenir en séance sur cette question.

En ce qui concerne la DSIL, je ne peux que déplorer que les critiques formulées, année après année, sur le mode de répartition de cette dotation – qui offre, certes, une souplesse de gestion aux services de l'État, mais au détriment de l'association des élus locaux – n'aient donné lieu à aucune évolution significative. Les mêmes causes entraînant toujours les mêmes effets, je proposerai donc à la commission des lois d'adopter les mêmes amendements que l'année dernière, qui visent à garantir l'association des collectivités locales aux décisions d'attribution.

Enfin, madame la présidente, sous réserve de ces propositions, au regard de l'augmentation des crédits, je proposerai à la commission des lois d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je note la prudence de nos rapporteurs spéciaux. La stabilité que vous avez évoquée dans les relations entre la métropole et les établissements publics territoriaux (EPT) n'a pas manqué de faire sursauter les élus de la petite couronne. Effectivement, nous aurons un débat très intéressant en séance publique, puisque nous déposerons un amendement visant à instaurer une vraie stabilité dans les relations entre la métropole et les EPT, dans l'attente d'une véritable réforme sur l'organisation de la région Île-de-France.

Par ailleurs, s'agissant de la péréquation tarifaire de la DGF, je ferai, comme chaque année, le même commentaire : quand nous modifions les parts d'un gâteau qui, lui, ne change pas de taille, certaines sont toujours plus petites. Et la DGF négative que vous avez évoquée pour les EPCI existe aussi pour les communes. Je vous propose donc de ne plus parler de DGF, car elle ne contribue pas, me semble-t-il, au bon fonctionnement des collectivités territoriales.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Des remarques préconclusives, madame la présidente, puisque vous évoquez également vos orientations.

Je vois que le monde des collectivités est parfaitement représenté au Sénat, avec des propos tout à la fois en sagesse et en savoir-faire – il y a même un peu d'esquive pour en laisser pour la séance publique. Soyez nombreux et préparez-vous, le débat pourrait durer un certain temps !

Vous avez évoqué la DSIL exceptionnelle votée dans le troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR 3), de 1 milliard d'euros, ainsi que les trois priorités définies : la transition énergétique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine. Avez-vous réussi à en savoir plus sur la répartition présumée de ces différentes thématiques ?

S'agissant de l'article 59, relatif à la DETR, quels en seront les effets sur les EPCI et les communes ?

M. Marc Laménie. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux pour leur intervention et leur soutien aux collectivités locales.

Concernant la péréquation, des modifications positives sont-elles à noter dans l'évolution des FPIC ?

S'agissant du soutien à l'investissement des collectivités locales, j'ai noté quelques changements relatifs à la répartition de la DETR ; un certain nombre de communes ne sont pas éligibles, alors que d'autres le sont. Quelles sont les conséquences de ce changement de bénéficiaires à la DETR ?

Par ailleurs, nous ne sommes pas forcément associés à la répartition de la DSIL ; qu'en sera-t-il à l'avenir ?

M. Bernard Delcros. – Je salue à mon tour les deux rapporteurs, qui maîtrisent parfaitement ces sujets.

Ma première question porte sur l'automatisation du FCTVA. J'avais cru comprendre qu'elle concernait uniquement, dans un premier temps, les communes qui bénéficiaient du FCTVA en année N ; est-ce bien le cas ? Si oui, quelles sont les collectivités concernées – les EPCI et les communes nouvelles, j'imagine ? Et quel est le calendrier pour les autres collectivités ?

Ma deuxième question est relative à la neutralisation de la réforme fiscale, à la suppression de la taxe d'habitation et maintenant à la baisse des impôts de production, sur le potentiel financier des collectivités. Le mécanisme proposé cette année est-il définitif ? J'ai cru comprendre qu'il y avait un glissement sur cinq ans.

Ma troisième question concerne la DSIL – dotée de 1 milliard d'euros affecté à la relance. Disposez-vous d'informations sur la répartition de cette DSIL, au fil des ans, entre les départements ? Par ailleurs, pensez-vous qu'une départementalisation de l'enveloppe DSIL serait utile ? Existe-t-il déjà des critères d'éligibilité des collectivités ? Sinon, conviendrait-il d'en définir ?

Enfin, je me réjouis pour notre collègue Loïc Hervé, élu d'un département contributeur, de l'augmentation de 180 millions d'euros de la péréquation au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

M. Philippe Dallier. – J'ai la même interrogation que Bernard Delcros sur l'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur le calcul des dotations de péréquation. Dans un premier temps, j'ai cru comprendre que vous aviez trouvé la formule magique qui réglait le problème mais, dans un second temps, j'ai également compris qu'il y avait un lissage sur cinq ans. Or, à chaque fois que ce mécanisme est mis en œuvre, c'est en raison des

effets de bord ; nous n'avons donc pas trouvé la martingale. J'aimerais comprendre le mécanisme !

M. Didier Rambaud. - Je souhaiterais revenir sur la péréquation horizontale, notamment des FPIC, des communautés d'agglomération, issues des ex-syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Chacun sait que les ex-SAN ont bénéficié de largesses ces trente dernières années, notamment pour construire des logements et procéder à des aménagements.

Un régime dérogatoire a été instauré lorsque les SAN sont devenus des communautés d'agglomération, qui devrait prendre fin en 2021, me semble-t-il.

J'ai un regard particulier sur un ex-SAN en Isère, celui de L'Isle-d'Abeau, qui est devenu la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI). Avez-vous mené une réflexion sur la possibilité de lisser cette sortie du régime dérogatoire ?

M. Pascal Savoldelli. - Je remercie les deux rapporteurs pour, une fois de plus, leur esprit de responsabilité et leur prudence.

Pensez-vous que les propositions tiennent compte des évolutions démographiques ? De même, l'inflation a-t-elle été prise en compte dans les projections qui nous sont proposées ? Enfin, comment appréciez-vous cette « stabilité » ?

Je dois vous avouer que je fais partie de ceux qui sont très préoccupés par le recul de l'investissement public. Ressentez-vous une réelle présence de l'État aux côtés des collectivités territoriales pour se projeter dans de grandes ambitions d'investissements publics dans les mois et années à venir ?

M. Michel Canevet. - Tout comme mon collègue Pascal Savoldelli, je suis inquiet du niveau de l'investissement public, notamment lorsque je vois que la DSIL est revenue au niveau des années précédentes. De fait, les collectivités ne bénéficieront pas du milliard d'euros alloué dans le cadre du plan de relance, qui aurait permis de concrétiser un certain nombre d'investissements. La relance tant attendue risque vraiment d'être compliquée pour les collectivités.

Avec Bernard Delcros, et nos collègues du groupe de l'Union centriste, nous tentons de rendre contemporain le FCTVA, considérant qu'il est discriminatoire que ce dispositif contienne trois systèmes : la récupération de l'année de l'investissement, l'année N, puis l'année N+1 et enfin l'année N+2.

Avez-vous une idée de la répartition des 6 milliards d'euros du FCTVA, entre les années N, N+1 et N+2 ? Instaurer un régime analogue pour toutes les collectivités ne vous semble-t-il pas plus légitime ? Pourquoi existe-t-il encore trois régimes, pénalisant ainsi les collectivités qui n'avaient pas pu réaliser les investissements en 2009 ?

Avez-vous d'autres informations à nous communiquer, sachant que le ministre a indiqué, lundi soir, en séance publique, qu'un régime identique était difficile à mettre en œuvre, compte tenu du dispositif d'automatisation en cours ?

Enfin, si la taxe d'habitation a été supprimée, la taxe foncière a été conservée pour les communes. Les collectivités peuvent-elles encore lever cette taxe foncière ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, au 15 octobre 2020 et d'après les informations qui nous ont été transmises, 320 millions d'euros de crédits étaient engagés et concernaient 1 749 projets – formellement programmés par les préfetures : 87,6 millions d'euros pour 694 projets relatifs à la transition écologique ; 50,7 millions d'euros pour 271 projets relatifs à la résilience sanitaire ; et 27 millions d'euros pour 263 projets de rénovation du patrimoine. Le montant total des projets s'élève à 1,3 milliard d'euros, et le taux de subvention est de 26 % en moyenne.

Cela m'amène à la question de M. Loïc Hervé qui demandait pourquoi 100 millions d'euros étaient inscrits. Les investissements pouvant s'étaler sur plusieurs années et les décaissements intervenant au fil des réalisations, il n'est pas étonnant que la consommation des crédits de paiement soit progressive.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement de Mme Pires Beaune sur la DETR nous interpelle, effectivement, mais sachez qu'il ne vise pas à modifier l'éligibilité des collectivités à cette dotation. Aucune commune ou aucun EPCI actuellement éligible ne sortira du dispositif. L'article modifie simplement des modalités de calcul de l'enveloppe globale par département, en tenant compte, essentiellement, des communes rurales, alors qu'auparavant étaient intégrées dans le calcul des communes urbaines, ce qui n'était pas normal. La DETR est par ailleurs bordée par un mécanisme de lissage.

Le montant de l'enveloppe ne peut, dans chaque département, excéder 105 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente, ni être inférieur à 95 %. L'amendement modifie simplement les pourcentages – 97 % et 103 %. Voici quelques exemples : la Haute-Marne et la Meurthe-et-Moselle vont perdre 1,5 euro par habitant ; et le Pas-de-Calais va en gagner 1. Il s'agit donc, non pas d'une opposition entre les collectivités rurales et urbaines, mais de tenir compte des communes rurales dans le calcul de l'enveloppe de la DETR par département.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La réforme de la péréquation est un sujet extrêmement fort. Depuis la suppression de la taxe d'habitation, nous savons qu'il y aura un problème sur le calcul du potentiel fiscal et sur les conséquences de la péréquation.

Plusieurs lectures sont possibles. La direction générale des collectivités locales (DGCL) et le Comité des finances locales sont favorables à la formule qui est proposée aujourd'hui. Celle-ci amène, effectivement, à une prise en compte d'un facteur de correction qui se modifie dans le temps et d'une nouvelle formule, pérenne, de calcul du potentiel fiscal afférent à la taxe foncière. Dès l'instant où les critères sont modifiés, il y a des perdants et des gagnants ; c'est écrit. Or il n'existe pas de solution de correction, à l'euro près. Ce système prend en compte le mieux possible la suppression de la taxe d'habitation dans le calcul. Cela étant dit, certains acteurs ont effectué des simulations qui montreraient certains écarts significatifs.

C'est la raison pour laquelle, j'ai ajouté que nous disposons encore d'un an pour tenter de réduire les écarts les plus importants. Nous avons bien évidemment éliminé les écarts les plus grands, dont les impacts étaient considérables. Les écarts sont aujourd'hui plus réduits, mais il nous reste une marge de manœuvre pour tenter d'améliorer le dispositif, notamment d'ici au projet de loi de finances pour 2022.

La départementalisation de l'enveloppe DSIL est un sujet qui revient chaque année. Nous avons d'ailleurs, avec la commission des lois, un débat sur cette question ; parfois elle perd, parfois, elle gagne, mais en définitive, la départementalisation n'est jamais adoptée. Personnellement, je n'y suis pas favorable.

L'enveloppe DSIL a vocation à traiter une certaine taille de projets, et vient parfois en complément de l'enveloppe DETR. Mais il me semble qu'une certaine souplesse dans la répartition des enveloppes est nécessaire. Si une départementalisation peut paraître équitable, ce n'est pas forcément vrai en fonction de la qualité des projets. Je suis donc favorable au *statu quo* sur cette question.

S'agissant des projets subventionnés au titre de la DSIL, nous ne les avons pas ici, mais vous pouvez les trouver sur le site du ministère. Nous disposons des outils pour définir la répartition par département.

Concernant la prise en compte des évolutions démographiques, Pascal Savoldelli, aucune modification des règles régissant leur mesure n'est à noter, excepté à Mayotte comme évoqué précédemment.

La chute de l'investissement public, est la conséquence du rétrécissement des marges de manœuvre financières des collectivités. Lorsqu'une collectivité dispose de moins de capacité d'autofinancement, l'investissement s'en ressent. Or, l'année 2020 étant marquée par une perte très significative de recettes, les craintes sur la capacité d'autofinancement des collectivités sont bien réelles.

Cependant, des améliorations peuvent encore être apportées. Certaines ont été effectuées lors de la troisième loi de finances rectificative : des pertes de recettes fiscales et domaniales ont fait l'objet de mesures de compensation. Il reste encore des problèmes sur les pertes de recettes subies

par les régies, nous devons donc avancer sur cette question. Nous en avons débattu en commission mixte paritaire (CMP) hier, et nous avons senti que l'Assemblée nationale était prête à avancer sur un certain nombre de dossiers.

La question des transports est également très présente dans de nombreux EPCI, à savoir la capacité à compenser des pertes de recettes sur le versement mobilité d'un côté et les recettes tarifaires de l'autre.

Toutes ces mesures vont dans le bon sens : elles visent à redonner une marge d'appréciation aux collectivités, leur permettant éventuellement de redéployer de l'investissement.

Cela étant dit, la crise n'est pas terminée. Nous ne sommes pas dans un système en V qui revient, tout d'un coup, à un système en T. De nombreux présidents d'intercommunalité, de département et de région seront donc attentifs et prudents pour 2021.

La question de savoir s'il est prudent d'investir à nouveau est une question qui touche l'économie du pays, mais aussi les collectivités. Il me semble néanmoins que le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont compris la nécessité de restaurer au mieux les comptes de résultat des collectivités, afin qu'elles puissent conserver une capacité d'autofinancement la meilleure possible.

Didier Rambaud, concernant les ex-SAN vous savez que certains bénéficient encore d'une décote appliquée à leur potentiel fiscal ce qui leur est favorable en matière de péréquation. Cette décote doit s'éteindre d'ici 2024 d'où une certaine inquiétude de leur part qui, pour l'instant, n'a pas donné lieu à des mesures en loi de finances.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - Je souhaiterais remercier notre collègue Loïc Hervé pour son intervention.

Pour ce qui est des amendements récurrents sur la DETR et de la DSIL, nous aurons le débat en séance. Sachant que, personnellement, je reste dubitatif sur l'idée de rigidifier les règles ; cela ne nous donnera pas, à nous parlementaires, nécessairement plus de pouvoirs sur nos préfets.

Concernant l'évolution du FPIC, je fais partie de ceux qui souhaitent le réformer - nous pourrions le faire en parallèle. Cependant, nous ne devons pas nous focaliser sur cette question. Nous savons que cette péréquation, est bloquée à 1 milliard d'euros. Par le biais de la DETR, de la DSU, de la DSR, de la dotation nationale de péréquation (DNP) et autres dotations, nous allons parvenir à 6 milliards d'euros de péréquation, soi-disant verticale, mais qui, en réalité, est très horizontale puisque nous sommes à enveloppe constante même si la DSR et la DSU possèdent des qualités reconnues.

S'agissant de la FCTVA, les 6,5 milliards d'euros se partagent comme suit : 18 % sont attribués la première année, l'année N, 67 % l'année

N+1, et 18 % l'année N+2. Ce qui vous donne une idée des masses concernées.

Par ailleurs, l'État avance une difficulté technique liée à l'automatisation pour justifier son refus de contemporanéiser les versements, l'argument le plus important semble plutôt être celui du coût d'une telle mesure. En effet, 80 % de cette somme sont attribués en N+1 et N+2 soit 5,2 milliards d'euros.

Y aura-t-il un jour une harmonisation ? Je ne sais vraiment pas. Mais il s'agit d'une question récurrente, nous devrions donc certainement y porter plus d'attention, les collectivités n'étant pas traitées de façon égalitaire.

Il est effectivement prévu d'instituer une fraction de correction des indicateurs de péréquation dégressive sur cinq ans. Cependant, d'ici là, nous espérons avoir trouvé d'autres solutions pour réformer le système. Les plus audacieux estiment que, pour l'instant, les collectivités sont relativement « tranquilles » par rapport à la crise que nous traversons, l'État devant nécessairement maintenir le niveau d'attribution – il me semble par ailleurs que des élections approchent, mais c'est un détail.

L'État essaie de contrebalancer les pertes de marges brutes que nous évoquions s'agissant de l'investissement, à grand renfort de DETR et de DSIL. Il me semble que c'est à partir de 2023 que nous devons nous inquiéter, si un nouveau mécanisme de contractualisation ou de limitation de l'évolution des dépenses devait être instauré. Pour l'instant, l'État est conscient que les mesures prises par les collectivités locales pour la relance sont nécessaires pour le pays.

Concernant la question des ex-SAN, je confirme les éléments apportés par Claude Raynal.

M. Bernard Delcros. – L'automatisation du FCTVA en 2021 s'applique donc, si j'ai bien compris, uniquement aux collectivités qui sont soumises au régime de versement des attributions du fonds l'année du paiement de la dépense éligible ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Oui tout à fait. À partir de 2022, ce sont les collectivités locales qui sont soumises au régime de versement des attributions l'année qui suit la dépense qui seront concernées. À compter de 2023 ce seront celles qui perçoivent les attributions deux ans après la dépense.. Enfin, notre collègue Pascal Savoldelli évoquait l'inflation, mais il n'y en a pas en ce moment. Il n'y a donc pas de sujet.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 57

L'amendement rédactionnel n° II-14 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 57 ainsi modifié.

Article 58

L'amendement n° II-13 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 58 ainsi modifié.

Article 59 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 59.

Article 60 (nouveau)

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

Article 61 (nouveau)

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Nous aurons un débat sur cet article en séance.

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

Article 62 (nouveau)

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

Article 63 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 63.

Article 64 (nouveau)

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 64.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi que du compte de concours financiers « Avance aux collectivités territoriales ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et ceux du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », ainsi que les articles 59 à 64. Elle a également confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter les articles 57 et 58 tels que modifiés par ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales

- M. Stanislas BOURRON, directeur général.

Groupement des autorités responsables de transport (GART)

- M. Guy LE BRAS, directeur général.

Assemblée des départements de France

- Mme Carine RIOU, conseillère finances.

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Sébastien MIOSSEC, administrateur, président de Quimperlé communauté ;

- Mme Claire DELPECH, conseillère finances et fiscalité ;

- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Association des maires de France (AMF)

- M. Antoine HOMÉ, maire de Wittenheim et rapporteur de la commission finances de l'AMF.

Association France Urbaine

- M. Arnaud ROBINET, maire de Reims et vice-président du Grand Reims ;

- M. Franck CLAEYS, directeur économie et finances territoriales ;

- M. Anselmo JALABERT, chargé de mission fiscalité.