

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 24

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Rapporteur spécial : M. Pierre JARLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	5
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2011	6
A. LA MISSION « RCT » AU SEIN DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	6
1. <i>Le projet de budget s'inscrit dans la perspective triennale d'une stabilisation en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	6
2. <i>La mission « RCT » ne représente qu'une partie minimale des concours de l'Etat aux collectivités locales</i>	7
B. LES ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES	8
1. <i>Le gel des principales dotations</i>	9
2. <i>Les ajustements de la dotation générale de décentralisation</i>	10
3. <i>Les concours spécifiques</i>	10
a) <i>Les aides exceptionnelles</i>	10
b) <i>L'outre-mer</i>	12
c) <i>Le solde de DGD</i>	12
C. LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE LA DGCL	13
1. <i>Des moyens en progression justifiée</i>	13
2. <i>Les résultats satisfaisants des indicateurs de performance</i>	14
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	15
• <i>ARTICLE 79 (Art. L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales)</i> Reconstruction et majoration du montant de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte	15
• <i>ARTICLE 80 (Art. L. 2334-7, L. 3334-3, L. 3334-7-1, L. 4332-7, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5334-16 et L. 5842-8 du code général des collectivités territoriales)</i> Evolution des modalités de calcul des composantes de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions	19
• <i>ARTICLE 81 (Art. L. 2334-13, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2 et L. 2334-18-4 du code général des collectivités territoriales)</i> Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), à la dotation de solidarité rurale (DSR) et à la dotation de développement urbain (DDU)	28
• <i>ARTICLE 82 (Art. L. 2334-32 à L. 2334-39 du code général des collectivités territoriales)</i> Fusion de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural en une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	34
• <i>ARTICLE 83</i> Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	41

• <i>ARTICLE 84 (Art. L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales)</i> Prise en compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine	43
• <i>ARTICLE 85 (Art. L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales)</i> Elévation du seuil d'éligibilité à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale	45
• <i>ARTICLE 86 (Art. L. 2334-4, L. 2531-13, L. 3334-6, L. 4332-5 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)</i> Fixation des modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale	50
 SECONDE PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	58
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	58
II. ANALYSE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS	59
A. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ».....	59
1. <i>Des montants de provisions qui n'ont pas été réajustés</i>	59
2. <i>La dette de la Nouvelle-Calédonie</i>	60
B. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »	61
1. <i>Une forte augmentation liée à la réforme de la fiscalité locale</i>	61
2. <i>Une progression modérée de la compensation financière du RMI/RSA par la TIPP</i>	62
 AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION	63
 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	72
 EXAMEN EN COMMISSION	75

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente **2,5 milliards d'euros sur un effort financier de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 59,431 milliards d'euros**, hors fiscalité transférée, dégrèvements, subventions pour travaux d'intérêt local, subventions des ministères et crédits consacrés à la direction générale des collectivités territoriales.

La plupart des **dotations retracées par la mission RCT** se voient appliquer la règle du **gel en valeur** sur la totalité de la période du budget triennal 2011-2013.

Les **dotations à destination des collectivités d'outre-mer** sont en **progression de 5,4 %** par rapport à 2010 et continuent de répondre à des **règles d'indexation spécifiques**.

La direction générale des collectivités locales augmente ses **dépenses d'informatique** pour le projet « **Colbert départemental** », qui vise à assurer une plus grande fiabilité des échanges de données entre les préfetures et la DGCL, s'agissant de la répartition de la DGF.

*Au **10 octobre 2010**, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **96,2 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

*A la même date, le **jaune budgétaire** « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » n'était **pas diffusé**.*

II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2011

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

1. Le projet de budget s'inscrit dans la perspective triennale d'une stabilisation en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales

La **première loi de programmation des finances publiques** pour les années **2009 à 2012** a défini un cadre d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Elle précise ainsi que *« l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, hors effet de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009¹, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5 % à celle prévue pour les prix à la consommation ».*

Au sein de cette évolution d'ensemble, elle a fixé les **montants maximum des crédits de la mission RCT**.

Le **projet de loi de programmation des finances publiques** pour les années **2011 à 2014**, en cours de discussion, détermine une nouvelle trajectoire plus contraignante, qui vise la **stabilisation en valeur**, à périmètre constant, du même ensemble.

Les montants plafonds de la mission RCT sont également réévalués pour la période triennale suivante.

Aucune explication n'est fournie cependant par le rapport annexé au projet de loi de programmation sur les évolutions contrastées de ces montants de crédits.

¹ Le plan de relance de l'économie.

**Programmation 2009-2013 des crédits de la mission
« Relations avec les collectivités territoriales »**

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	2,57	2,48	2,54		
			2,57	2,56	2,59
Crédits de paiement	2,49	2,42	2,47		
			2,52	2,51	2,52

Sources : loi n° 2009-135 du 9 février 2009 et projet de loi n° 66 (2009-2010) de programmation des finances publiques

La DGCL a toutefois indiqué à votre rapporteur spécial que les plafonds de la programmation 2011-2013 ne correspondaient pas « *aux plafonds finalement prévus en PLF 2011 car les plafonds de la LPFP ont été fixés avant la conclusion des négociations budgétaires, s'agissant notamment du gel des dotations d'investissement du programme 119 (DGE/DDR).* »

Il existe effectivement un écart non négligeable, de l'ordre de 50 millions d'euros à périmètre constant, entre le plafond des autorisations d'engagement inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques et le montant des autorisations d'engagement prévu au projet de loi de finances pour 2011, soit 2,559 milliards d'euros (ou 2,531 milliards à périmètre constant).

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

Sur un effort financier de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 59,431 milliards d'euros en 2011¹, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que 2,5 milliards d'euros.

¹ Cette notion ne comprend pas la fiscalité transférée, les dégrèvements, les subventions pour travaux d'intérêt local, les subventions des ministères et les crédits consacrés à la direction générale des collectivités territoriales.

Effort financier de l'Etat en direction des collectivités territoriales

(en millions d'euros ; en autorisations d'engagement)

	LFI 2010 (retraitée des effets de la réforme TP)	PLF 2011 (à périmètre constant)	Evolution
Prélèvements sur recettes	49 174	49 154	0,0 %
Mission Relations avec les collectivités territoriales	2 531	2 531	0,0 %
Dotations globale de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle	1 702	1 702	0,0 %
Concours de l'Etat Hors FCTVA et produit des amendes	53 374	53 387	0,0 %
Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	640	640	0,0 %
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du FCTVA	6 228	6 038	- 3,1 %
Concours de l'Etat y compris FCTVA et produit des amendes	60 242	60 065	- 0,3 %

Source : projet de loi de finances pour 2011

B. LES ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES

La présente mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe les **concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires**, et les **moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL)** soit 2,559 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,513 milliards d'euros en crédits de paiement selon le projet de loi de finances pour 2011.

Elle est constituée de **quatre programmes** :

- le **programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »** (775 millions d'euros en CP) regroupe l'ensemble des concours financiers attribués aux communes et à leurs groupements en vue de répondre aux objectifs suivants : soutien à l'investissement local, compensation des charges transférées à ces collectivités, renforcement de la péréquation et développement de l'intercommunalité ;

- le **programme 120 « Concours financiers aux départements »** (491 millions d'euros en CP) se compose de deux dotations (dotation générale de décentralisation et nouvelle dotation globale d'équipement aux territoires ruraux créée par l'article 82 du présent projet de loi de finances¹) ;

- le **programme 121 « Concours financiers aux régions »** (891 millions d'euros en CP) comprend une seule dotation (dotation générale de décentralisation) ;

- le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (354 millions d'euros en CP) regroupe, d'une part les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et, d'autre part, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission, ainsi que des crédits au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités.

Evolution des crédits des programmes PLF 2011/PLF 2010 (CP)

(en euros)

Programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes »	- 154 229	0,0 %
Programme 120 « concours financiers aux départements »	+ 480 912	0,1 %
Programme 121 « concours financiers aux régions »	- 620 698	-0,1 %
Programme 122 « concours spécifiques et administration »	+ 4 102 356	1,2%
Total mission RCT	+ 3 808 341	0,2 %

Source : projet de loi de finances pour 2011

1. Le gel des principales dotations

A l'issue de la deuxième conférence sur les déficits publics, tenue en mai 2010, il a été acté que les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales seraient gelés en valeur sur la totalité de la période du budget triennal 2011-2013.

Ce gel concerne toutes les dotations comprises dans « l'enveloppe normée », à l'exception du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des amendes de police, qui sortent du périmètre de l'enveloppe.

La plupart des dotations retracées par la mission RCT se voient appliquer cette règle.

¹ Se reporter au commentaire de l'article 82 dont l'examen est rattaché à la mission « RCT ».

Les dotations gelées en 2011

Programme	Dotations	Montant
Programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	Dotations forfaitaires « titres sécurisés »	18,862 millions (AE = CP)
	Dotations de développement urbain (DDU)	50 millions (AE = CP)
	Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616 millions (AE) 576 millions (CP)
	Dotations régisseurs de police municipale	0,5 million (AE = CP)
Programme 120 « Concours financiers aux départements »	dotations globales d'équipement des départements	224,455 millions (AE = CP)

Source : projet annuel de performances pour 2011

2. Les ajustements de la dotation générale de décentralisation

S'agissant des **dotations générales de décentralisation (DGD)**, qui sont calculées sur le calcul des charges transférées, **quelques ajustements mineurs** sont prévus. Ils représentent :

- une augmentation de 332 031 euros sur un total de 130,057 millions pour la DGE des communes et de leurs groupements (au titre des transferts de monuments historiques) ;

- une majoration de 2,471 millions d'euros sur un total de 267,251 millions pour la DGE des départements, au titre de la compensation de Saint-Martin dans le cadre de la généralisation du RSA ;

- une majoration de 138 062 euros et une diminution de 1,866 million sur un total de 891,929 millions pour la DGE des régions, au titre respectivement de la compensation des transferts des monuments historiques et des formations du secteur infirmier, d'une part, et de la correction d'une surévaluation des crédits, d'autre part.

3. Les concours spécifiques

a) Les aides exceptionnelles

Les aides versées aux collectivités confrontées à des **circonstances exceptionnelles**, notamment à des catastrophes naturelles sont retracées dans le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Le tableau suivant présente, par type de subvention, les montants retenus par le projet annuel de performances pour 2011.

Les concours exceptionnels

(CP en euros)

	2009 (Consommation)	2010 (PLF)	2011 (Crédits demandés)
Subventions aux communes minières	2 027 672	600 000	1 024 000 (AE=CP)
Subventions aux communes en difficultés financières	1 252 029	1 500 000	2 000 000 (AE=CP)
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	114 875	400.000	
Aide aux regroupements	97 006		
Sécurisation de bâtiments de la communauté juive	1 917 753		
Programme de sécurité des établissements scolaires	6 459 883		
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées		10 000 000	10 000 000 (AE=CP)
Autres subventions (hors réserve parlementaire)		24 000 000 (AE) 15 000 000 (CP)	19 000 000 (AE) 12 000 000 (CP)

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

La DGCL a apporté à votre rapporteur spécial les explications suivantes concernant ces inscriptions budgétaires :

« Le **programme de sécurité des établissements scolaires** est achevé depuis 2000. Seules les demandes de crédits de paiement pour d'anciennes opérations étaient satisfaites chaque année en LFR par l'inscription des crédits demandés. Subsiste seulement une opération en faveur du département de Seine-Saint-Denis relative à la construction d'un collège pour laquelle le versement des CP interviendra l'année prochaine.

« S'agissant de la **sécurisation de bâtiments de la communauté juive**, la précédente convention (2009)¹ est arrivée à échéance. Il n'y a pas de nouvelle Convention signée (autre que la « Convention-balais » de 776 000 euros) en 2011.

« Le montant de la subvention au titre des **communes minières** dépend du nombre et des caractéristiques des équipements transférés par les compagnies houillères aux collectivités locales. En 2009 (équipements transférés en 2008), le montant de l'aide a considérablement augmenté,

¹ A la suite du conseil interministériel pour la lutte contre le racisme et l'antisémitisme du 27 janvier 2004, le Premier ministre a décidé la participation financière de l'Etat, d'un montant initial de 3 millions d'euros, à la mise en œuvre d'un plan de sécurisation de bâtiments appartenant à la communauté juive. A cet effet, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, désigné comme chef de file interministériel sur ce projet, a conclu six conventions cadre avec le Fonds Social Juif Unifié (FSJU). La première convention a été signée conjointement le 23 décembre 2004.

principalement du fait de la reprise d'un parc par la communes de Decazeville-Aubin, pour plus de 1 million d'euros. L'aide étant triennale, les coûts partis ainsi que les nouveaux équipements recensés conduisent, par sincérité budgétaire, à inscrire un montant supérieur en PLF 2011 (1 024 000 euros). Il convient de rappeler que lors de la gestion 2009, 1,4 million d'euros ont ainsi été ouverts en loi de finances rectificative. »

b) L'outre-mer

Les **dotations à destination des collectivités d'outre-mer**, initialement inscrites sur le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », ont été transférées, depuis le 1^{er} janvier 2009, sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le montant total de ces dotations atteint 109 248 221 euros, en **progression de 5,4 %** par rapport à 2010.

Les dotations outre-mer répondent, en effet, à des **règles d'indexation spécifiques** et échappent, de ce fait, à la règle du gel en valeur :

- le taux d'évolution est identique à celui de la DGF métropolitaine totale, soit + 0,21 % en 2011 pour la DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie et la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés ;

- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés évolue comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif, ce qui correspond, pour 2011, à une hausse de 2,2 % ;

- la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public (le taux retenu pour 2011 est de + 0,1085 %) ;

- enfin, la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires versée à Mayotte évolue comme le taux de progression du nombre d'élèves constaté entre l'antépénultième et la pénultième année précédant l'année de son versement, soit + 5,78 %. En outre, cette dotation est majorée de 5 millions d'euros par l'article 79 du présent projet de loi de finances¹.

c) Le solde de DGD

Le programme 122 de la mission RCT regroupe, enfin, les crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) attribués, dans le cadre de

¹ Se reporter au commentaire de l'article 79 dont l'examen est rattaché à la mission « RCT ».

concours particuliers, indistinctement aux communes, départements, régions ou groupements de collectivités territoriales.

Ces dotations comprennent :

- le concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des **transports urbains** ;
- le concours particulier en faveur des **ports maritimes** ;
- le concours particulier en faveur des **aérodromes** ;
- le concours particulier pour les **bibliothèques municipales et départementales de prêt**.

Les montants prévus pour ces concours sont identiques aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2010.

C. LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE LA DGCL

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » comprend une action 02 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » qui regroupe les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales.

1. Des moyens en progression justifiée

Les **moyens en autorisations d'engagement** de la DGCL enregistrent une progression importante par rapport à 2010. Ils s'établissent, en effet, à 2,464 millions d'euros contre 2,048 millions, en **hausse de 15 %**.

Dans le même temps, les inscriptions de crédits de paiement sont en diminution de 0,2 %.

Ces évolutions résultent d'un double mouvement :

- une **contraction des dépenses de fonctionnement courant** ;
- une **progression des dépenses d'informatique**, liée au développement d'un module expert de contrôle budgétaire, au sein du projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé), et au projet « Colbert départemental » qui vise à assurer une plus grande fiabilité des échanges de données entre les préfetures et la DGCL, s'agissant de la répartition de la DGF.

2. Les résultats satisfaisants des indicateurs de performance

L'efficacité des services rendus par l'administration en charge des relations avec les collectivités territoriales est mesurée par cinq indicateurs de performance.

Les résultats obtenus sur 2009 justifient le maintien d'un niveau ambitieux pour les valeurs cibles, même si une « défaillance » relative a été constatée s'agissant des réponses aux questions posées par les pouvoirs publics.

Résultats des indicateurs de l'action 1 « Administration des relations avec les collectivités territoriales »

	Réalisation 2009	Cible 2013
Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL	6 mois	6 mois
Volume (en % de la DGF et du FSRIF) des rectifications opérées en cours d'année	0,0204 %	< 0,01 %
Volume (en % de la DGF et du FSRIF) des rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs	0,0179 %	< 0,01 %
Dates de communication des dotations (part forfaitaire DGF)	9 février	Avant le 15 février
Taux de réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...) dans le délai de trois mois	72 %	80 %

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 79

(Art. L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales)

Reconduction et majoration du montant de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte

Commentaire : le présent article propose de proroger la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte jusqu'en 2013 et de majorer son montant de 5 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹ a instauré, pour les années 2003 à 2007, une **dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) au profit des communes de Mayotte.**

La loi précise que le montant de la dotation était en 2003 de **3,5 millions d'euros et évolue, depuis, proportionnellement au nombre d'élèves scolarisés** à Mayotte. Elle est répartie entre les communes mahoraises au *pro rata* du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires et est destinée à financer les dépenses de construction et de rénovation des établissements scolaires.

L'existence de cette dotation est justifiée par le fait qu'aucune fiscalité locale à Mayotte ne permettait aux communes de financer leurs charges scolaires.

En 2007, les dispositions du code général des impôts devaient être étendues à Mayotte et rendre cette dotation inutile, mais les délais requis par les travaux préparatoires n'ont pas permis de tenir ce délai. L'article 105 de la loi de finances pour 2008² a donc **prorogé jusqu'à la fin de l'année 2008** cette dotation.

En raison des difficultés rencontrées dans la mise en application du code général des impôts à Mayotte, celui-ci n'est toujours pas applicable, ce qui prive les communes de Mayotte d'importantes ressources fiscales.

¹ Créé par l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

L'article 158 de la loi de finances pour 2009¹ a donc de nouveau **prorogé la dotation jusqu'en 2011.**

Evolution du montant de la DSCEES

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant	3,00	3,68	3,86	4,05	4,21	4,42	4,64	4,91
Taux d'évolution par rapport à l'année précédente		+ 5 %	+ 5 %	+ 5 %	+ 3,79 %	+ 5 %	+ 5,16 %	+ 5,78 %

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier l'article L. 2572-65 du CGCT sur plusieurs points.

Son 1° tend à proroger la DSCEEC de deux années supplémentaires, jusqu'en 2013.

Le 2° vise à préciser la règle d'évolution de la dotation. Il remplace le dispositif actuel, qui prévoit que la dotation « évolue [...] en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires » par une indexation « sur le taux d'évolution du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires constaté entre l'antépénultième et la pénultième année précédant l'année de son versement ».

Enfin, **le 3°** du présent article **majore, en 2011, le montant de la dotation de 5 millions d'euros.** Cette majoration sera intégrée dans la DSCEEC et appelée, à compter de l'année 2012, à évoluer au rythme fixé par le 2°.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels au présent article, proposés par notre collègue député Marc Laffineur, sur avis favorable du Gouvernement.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE PROROGATION INÉVITABLE

Comme l'indique l'évaluation préalable du présent article fournie par le Gouvernement, « *la conduite des travaux préparatoires à la réforme de la fiscalité locale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation nécessitera encore quelques années. Il est prévu que ces travaux s'échelonnent au moins jusqu'en 2013, en vue de la mise en œuvre d'une fiscalité directe locale à Mayotte à compter de 2014.* »

Comme votre commission des finances avait pu s'en rendre compte lors de l'adoption du rapport de notre ancien collègue Henri Torre, sur les conséquences de l'immigration clandestine à Mayotte¹, **le retard de cette collectivité dans la mise en œuvre d'une fiscalité de droit commun est particulièrement important.** Le cadastre n'est pas achevé, l'état civil est incomplet, la numérotation des habitations déficiente. Il est donc pour le moment impossible de mettre en place la fiscalité locale nécessaire au financement des communes mahoraises.

Il en résulte la **nécessité, pour permettre d'accueillir et de fournir dans de bonnes conditions des prestations scolaires aux enfants mahorais, de prévoir un financement de la construction des établissements par une subvention de l'Etat.**

B. LA NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DE LA RÈGLE D'INDEXATION

La règle actuelle d'indexation s'avère complexe à mettre en œuvre. En effet, en prévoyant que la DSCEEC évolue au rythme de l'augmentation des effectifs scolarisés, la rédaction actuelle implique chaque année une indexation, dans le projet de loi de finances initial, sur un taux prévisionnel d'évolution de ces effectifs puis, en loi de finances rectificative, une modification au vu de l'évolution réelle des effectifs constatée.

Or, cette règle d'indexation a vocation à évoluer, de manière générale, au même rythme que l'augmentation des effectifs scolarisés mais il n'est pas nécessaire que son évolution soit, chaque année, strictement la même que l'évolution des effectifs la même année.

En prévoyant qu'en année n, la dotation augmentera au même rythme que l'évolution des effectifs entre les années n-2 et n-1, **la règle proposée par le présent article semble de nature à faciliter la mise en œuvre de l'indexation tout en garantissant une évolution de la DSCEEC proportionnelle à celle des effectifs scolarisés.**

¹ Rapport d'information n° 461 (2007-2008), « *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine* », Henri Torre, rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances.

C. UNE AUGMENTATION QUI CONSTITUE UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE POUR L'ENVELOPPE FERMÉE

Le Gouvernement indique que « *les communes mahoraises ne disposent pas à ce jour des ressources suffisantes pour assurer le financement de leurs charges dans le domaine scolaire.* » Votre rapporteur spécial reconnaît la grande difficulté dans laquelle se trouvent les communes de Mayotte pour scolariser la population locale. Il remarque toutefois que la DSCEEC est versée depuis 2003 à ces communes et que son montant est indexé sur l'évolution des effectifs.

Par conséquent, il s'étonne qu'il faille aujourd'hui **majorer son montant de 5 millions d'euros, soit près d'un doublement, puisque sans cette majoration, le montant de la DSCEEC aurait été de 5,2 millions d'euros en 2011.** Il faut probablement en conclure que, depuis 2003, le montant alloué à Mayotte était sous-évalué au regard des besoins de la collectivité et que l'Etat a décidé de doubler ce montant, dans le cadre notamment de la départementalisation du territoire.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial précise que cette majoration de 5 millions d'euros est une mesure de périmètre au regard de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Il en résulte que cette hausse ne pèse pas sur les autres composantes de l'enveloppe, globalement stabilisée en valeur. C'est bien sur l'Etat, et non sur l'ensemble des collectivités territoriales françaises que pèsera la majoration proposée par le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 80

(Art. L. 2334-7, L. 3334-3, L. 3334-7-1, L. 4332-7, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5334-16 et L. 5842-8 du code général des collectivités territoriales)

Evolution des modalités de calcul des composantes de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions

Commentaire : le présent article fixe, pour 2011, les évolutions de diverses composantes de la DGF en vue notamment de préserver des marges de manœuvre pour les dotations de péréquation, dans un contexte de gel des concours de l'Etat.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, dans le prolongement des mesures adoptées dans les précédentes lois de finances, la stabilisation des parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des strates communale et départementale, et l'ajustement à la baisse des compléments de garantie des communes, des dotations de compensation du bloc communal et de la dotation forfaitaire des régions.

A. LES MESURES CONCERNANT LA DGF DES COMMUNES

Le 1° du présent article apporte plusieurs modifications à l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, relatif à la **dotation forfaitaire des communes.**

1. La dotation de base et la dotation superficière

Le texte proposé **fixe directement pour 2011 les montants minimum et maximum de la dotation de base et de la dotation superficière** et, en conséquence, **supprime la compétence du comité des finances locales** pour déterminer le taux d'indexation de ces dotations dans les plafonds prévus par le code général des collectivités territoriales.

Les **montants retenus**, correspondant respectivement à des fourchettes de 64,46 euros à 128,93 euros et de 3,22 euros à 5,37 euros, sont ceux qui avaient été retenus par le comité des finances locales **pour la répartition de la DGF 2010.**

La dotation de base par habitant comme la dotation superficière avaient évolué de + 0,4 % en 2010 par rapport à 2009. Cette indexation faisait suite au choix du comité des finances locales de fixer l'évolution de ces parts au maximum autorisé par le CGCT, soit à 75 % du taux de progression de la DGF (+ 0,6 % en 2010).

2. La part compensation

Le présent article **réduit de 1,6 % les montants de la part « compensation »** correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de DCTP supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire. En 2010, le comité des finances locales avait fixé le taux d'évolution de cette dotation à 50 % du taux de progression de la DGF, soit + 0,3 %.

3. Le complément de garantie

La troisième modification a pour objet de réduire pour 2011 le complément de garantie à hauteur de 150 millions d'euros par rapport à 2010. Toutefois, alors qu'en 2009 et 2010, cette réduction avait pris la forme d'un écrêtement général de 2 %, la mesure de minoration ne toucherait que les communes « *dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national* ». Au sein de ce groupe de communes, la minoration serait répartie au *pro rata* de la population et de l'écart relatif de potentiel fiscal par habitant, sans que la minoration ne puisse être supérieure à 5 % du complément de garantie perçu l'année précédente.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le nombre de **communes touchées par cet écrêtement serait de 6 284**, pour l'essentiel dans les strates correspondant aux communes à forte population.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EPCI

Le 5° du présent article propose de modifier les règles applicables à l'évolution des parts de la dotation d'intercommunalité.

Le droit en vigueur précise que le montant total de la dotation d'intercommunalité est fixé chaque année par le comité des finances locales qui le répartit entre les communautés urbaines, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés d'agglomération. Des règles d'évolution particulières à chacune des catégories d'EPCI accordent au comité des finances locales une marge d'appréciation encadrée.

1. Communautés de communes et communautés d'agglomération

Le (a) du 5° du présent article est relatif à l'évolution des dotations des communautés de communes et d'agglomération définies au II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales.

Il prévoit le gel, à compter de 2011, des dotations par habitant aux montants qui avaient été fixés par le comité des finances locales pour 2010, soit :

DGF par habitant

Catégorie d'EPCI	Montant de la dotation moyenne par habitant (en euros)
Communautés d'agglomération	45,40
Communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 <i>nonies</i> C du CGI (fiscalité additionnelle)	20,05
Communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 <i>nonies</i> C du CGI (fiscalité économique unifiée)	24,48
Communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 <i>nonies</i> C du CGI (fiscalité économique unifiée bonifiée)	34,06

Source : projet de loi de finances article 80

Le (b) du 5° du présent article gèle l'évolution de la majoration attribuée en cas de transformation de syndicat ou communauté d'agglomération nouvelle en communauté d'agglomération.

Le 8° du présent article procède à une mesure de coordination à l'article L. 5842-8 du CGCT relatif aux communautés de communes et communautés d'agglomération de la Polynésie française. Il vise à supprimer la référence à une fixation des montants des dotations par le comité des finances locales.

2. Syndicats d'agglomération nouvelle

Le 7° du présent article vise à compléter l'article L. 5334-16 du CGCT relatif au calcul du potentiel financier des communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle.

Le texte en vigueur, qui fait référence au taux de taxe professionnelle voté l'année précédente par la commune, n'étant plus opérant, il est proposé qu'à compter de 2011, le potentiel financier des communes concernées soit calculé conformément aux dispositions de l'article L. 2334-4, qui fait lui-même l'objet d'une refonte totale dans le présent projet de loi de finances (article 86).

3. Communautés urbaines

Le 6° du présent article est relatif aux **communautés urbaines**. Il prévoit de supprimer la règle fixée à l'article L. 5211-30 du CGCT selon laquelle le montant de l'attribution totale par habitant due à chaque communauté urbaine évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire, et propose, à compter de 2011, le **gel du montant de la dotation totale par habitant** due à chaque communauté urbaine.

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPARTEMENTS

Le 2° du présent article propose une nouvelle rédaction des dispositions de l'article L. 3334-3 du CGCT relatif à la **dotation forfaitaire** des départements.

Il fixe à **74,02 euros par habitant** le montant de la **dotation de base** par habitant, soit le niveau déterminé par le comité des finances locales pour 2010.

Il **gèle** le montant de la **dotation de garantie** au niveau perçu par chaque département en 2010.

Comme pour les communes, ces modifications ont pour effet de **supprimer la compétence du comité des finances locales** pour déterminer le taux d'indexation de ces dotations.

Rédaction actuelle du CGCT	Rédaction proposée par le PLF 2011
« Chaque département reçoit une dotation forfaitaire. « Pour 2004, le montant de cette dotation est égal, pour chaque département, à la somme des dotations dues au titre de 2003 en application du présent article, du quatrième alinéa de l'article L. 3334-4 et de l'article L. 3334-9, dans leur rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), ainsi que du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), augmentée de 95 % du montant des compensations fiscales incluses dans la dotation générale de décentralisation dues aux départements au titre de l'exercice 2003, et minorée du montant prélevé en 2003 en application de l'article L. 3334-8 dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 précitée. Au montant ainsi calculé est appliqué un taux de progression fixé par le comité des finances locales entre 60 % et 80 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.	« Chaque département reçoit une dotation forfaitaire.

<p>« A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque département, à l'exception du département de Paris, est constituée d'une dotation de base et, le cas échéant, d'une garantie.</p> <p>« En 2005, chaque département perçoit une dotation de base égale à 70 euros par habitant. Il perçoit le cas échéant une garantie égale à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part.</p> <p>« A compter de 2006, le montant de la dotation de base par habitant de chaque département et, le cas échéant, sa garantie évoluent chaque année selon des taux de progression fixés par le Comité des finances locales. Ces taux sont au plus égaux, pour la dotation de base et sa garantie, respectivement à 70 % et 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.</p> <p>« En 2005, la dotation forfaitaire du département de Paris est égale à la dotation forfaitaire qu'il a perçue l'année précédente indexée selon le taux de progression fixé en application du quatrième alinéa.</p> <p>« A compter de 2006, la dotation forfaitaire du département de Paris est égale à la dotation forfaitaire qu'il a perçue l'année précédente indexée selon le taux de progression correspondant à la moyenne pondérée des deux taux fixés par le comité des finances locales en application du cinquième alinéa. »</p>	<p>« A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque département, à l'exception du département de Paris, est constituée d'une dotation de base et, le cas échéant, d'une garantie.</p> <p>« En 2011, chaque département perçoit une dotation de base par habitant égale à 74,02 €.</p> <p>« Il perçoit le cas échéant une garantie égale en 2005 à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part.</p> <p>« En 2011, le montant du complément de garantie est égal à celui perçu en 2010.</p> <p>« En 2011, la dotation forfaitaire du département de Paris est égale à la dotation forfaitaire perçue l'année précédente. »</p>
---	---

Le 3° du présent article complète l'article L. 3334-7-1 du CGCT par un alinéa qui prévoit le gel de la **dotation de compensation** de chaque département à son niveau de 2010.

D. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉGIONS

Le 4° du présent article procède à un **écrêtement forfaitaire de 0,12 % de la dotation forfaitaire des régions.**

Le premier alinéa complète en ce sens l'article L. 4332-7 du code général des collectivités territoriales afin de préciser qu'« *en 2010, le montant de la dotation forfaitaire de chaque région est égal au montant perçu en 2010 diminué d'un taux de 0,12 %.*».

Le sort particulier réservé aux régions s'explique par le fait que pour cette catégorie de collectivités, l'**écrêtement forfaitaire** prévu par le présent article **doit dégager 6 millions d'euros** qui seront automatiquement

reversés en faveur de la part péréquation de la DGF des régions, aboutissant à un gel global de l'ensemble, sans apport supplémentaire du budget de l'Etat.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de Marc Laffineur, rapporteur spécial, et avec l'**avis favorable du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs modifications d'importance variable sur cet article :

- un amendement tendant à **supprimer l'écrêtement de 1,6 % de la compensation « part salaires »** et à prévoir que celle-ci sera gelée à son montant de 2010, comme les autres parts de la dotation forfaitaire, après prise en compte des mouvements liés aux transferts du prélèvement France Télécom et de la TaSCom. Cette mesure est rendue possible par les modifications apportées aux articles 23 et 26 du présent projet de loi de finances qui ont créé un nouveau prélèvement sur recettes dont une part, d'un montant de 100 millions d'euros, sera utilisée à cet effet ;

- un amendement tendant, d'une part, à **réduire de 20 millions d'euros la diminution du complément de garantie** des communes et, d'autre part, à **relever le taux d'effort maximal à 6 %** afin que le mécanisme global soit davantage péréquateur ;

- un amendement visant à rétablir l'éligibilité des **communes insulaires situées en parc naturel marin**¹ à la fraction « parc naturel » de la DGF. Adoptée à l'article 131 de la loi de finances pour 2010, cette extension, dont le coût est modeste (100 000 euros), a été supprimée par l'article 145 de la loi Grenelle II² au motif du caractère « *inique* » de la légère réduction de la part des autres communes en parc national ;

- un amendement tendant à prévoir explicitement le **gel de la dotation « parc national »** à compter de 2011 ;

- un amendement précisant, compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, la nature des ressources de taxe professionnelles prises en compte dans le **calcul du coefficient d'intégration fiscal (CIF) des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) en 2011**, afin de retenir en lieu et place des recettes de taxe professionnelle les produits de la compensation relais perçue en 2010 ;

- un amendement de précision sur le **calcul de la dotation forfaitaire des communes issues de fusions** ;

- trois amendements de nature rédactionnelle.

¹ Groix, Sein et Molène.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. L'amendement excluant les trois communes de mer d'Iroise a été adopté à l'initiative de Jean-Pierre Giran avec l'avis « très favorable » de la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le dispositif proposé par le présent article s'inscrit **dans la ligne des dispositifs votés dans les lois de finances pour 2009 et 2010** (écrêtement du complément de garantie des communes, gel de la croissance des dotations d'investissement), et dans le contexte général du gel des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Il limite la progression des parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement de chacun des niveaux de collectivités territoriales afin d'assurer que les marges de manœuvre disponibles viennent alimenter la croissance des dotations de péréquation. Les modalités retenues sont les suivantes :

- pour le bloc communal, gel en valeur des dotations de base par habitant, écrêtement du complément de garantie des communes en fonction du potentiel fiscal, écrêtement de la dotation de compensation des communes et EPCI ;

- pour les départements, gel en valeur de la dotation de base par habitant ;

- pour les régions, diminution de la dotation forfaitaire de 0,12 %.

Tableau récapitulatif des évolutions 2011 (projet de loi de finances initial)

Catégorie de collectivité	Dotations concernées	Règle applicable en 2011
Communes	Dotation de base des communes	Montant 2010 (+ évolution population)
	Dotation superficière	id
	Part « compensations »	Abattement de 1,6 %
	Parc national et naturel marin	Gel de l'enveloppe
	Complément de garantie	Ecrêté en fonction du Potentiel fiscal
EPCI	CC	Montant 2010 (+évolution population)
	CC TPU	Montant 2010 (+évolution population)
	CC TPU bonifiée	id
	CA	Montant 2010 (+évolution population)
	CU	Montant 2010 (+évolution population)
	SAN	Montant 2010 (+évolution population)
Départements	Dotation de base	Montant 2010 (+évolution population)
	Dotation de compensation	Montant 2010
	Complément de garantie	Montant 2010
Régions	Forfaitaire	Abattement de 0,12%

Source : DGCL

Les règles ainsi définies appellent plusieurs observations :

1. Le **gel des dotations forfaitaires** est imposé à un double titre : pour couvrir les contraintes, liées à l'augmentation de la population et au développement de l'intercommunalité, qui pèseront sur la répartition de la DGF en 2011 et pour assurer simultanément une progression satisfaisante des dotations de péréquation. Ces dotations sont en effet alimentées par le solde des ressources au titre de la DGF pour chaque niveau de collectivités, après financement des parts forfaitaires. **Ainsi, le gel des dotations aboutit à les transformer en instruments de la péréquation horizontale.**

2. Le **dispositif de ciblage de l'écêtement du complément de garantie** mériterait d'être précisément évalué s'agissant de son impact sur les collectivités qui y seront soumises. Selon les informations données à votre rapporteur spécial, la limite de « *0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national* » au-delà de laquelle s'applique l'écêtement a pour objectif de frapper les grandes communes et d'épargner le monde rural. La détermination du curseur du prélèvement conduit cependant à un **double risque** : celui de **toucher des communes qui peuvent légitimement se considérer comme « pauvres »** en terme de potentiel fiscal, au regard de leur classement dans leur strate et celui d'aboutir à une **concentration excessive du prélèvement**. Afin d'**obtenir des informations précises** de la part du Gouvernement sur les simulations auxquelles il a nécessairement procédé, **votre commission des finances** propose, par un **amendement d'appel**, de **porter la limite de 0,75 % à la moyenne du potentiel fiscal par habitant** constatée au niveau national.

3. Lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, l'**Assemblée nationale** a adopté un **amendement à l'article 23**, relatif à l'évolution des compensations d'exonérations, qui vise à instituer en 2011 un **prélèvement sur recettes de l'Etat (PSR)** d'un montant de **115 millions** d'euros¹. Constitué à partir de la comptabilisation dans l'enveloppe fermée de la dotation de compensation pour pertes de bases à son niveau 2010, ce PSR est **versé globalement à la DGF 2011**. Il permet de **modifier assez sensiblement les règles d'évolution fixées par le présent article** en supprimant l'écêtement de la part « compensation » correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de DCTP supportées par certaines communes. Il conduit également à atténuer la **diminution du complément de garantie** des communes.

4. Fondamentalement, le dispositif proposé par le présent article pose la **question du rôle et de l'avenir du comité des finances locales**.

¹ Voir le commentaire de l'article 23 du projet de loi de finances.

Créé par la loi du 3 janvier 1979¹, celui-ci a pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'Etat. A ce titre, il exerce traditionnellement un triple rôle :

- un **pouvoir de décision** et de contrôle (article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales), pour la répartition des principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales ;

- une **fonction consultative**. En effet, le CFL est obligatoirement consulté pour tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales ;

- un rôle de **concertation et de proposition**. Le CFL est ainsi amené à débattre des grandes réformes en matière de fiscalité locale, d'intercommunalité, de comptabilité communale ou encore de révision des bases cadastrales.

La loi impose, par ailleurs, au comité de se réunir au moins deux fois dans l'année pour la fixation et le contrôle des dotations de l'État et pour la régularisation des comptes du dernier exercice connu concernant la dotation globale de fonctionnement.

En proposant l'inscription directe dans la loi des divers montants des composantes de la DGF des collectivités territoriales, **le projet de loi de finances prive le CFL d'une grande part de ses compétences**.

Il devient donc nécessaire, pour préserver le rôle de cette instance de concertation entre l'Etat et les collectivités, de restaurer à son profit des marges de manœuvre dans un contexte de gel durable des dotations, moins favorable que la période passée durant laquelle le CFL était amené à répartir la progression des concours de l'Etat.

La double fonction du CFL pourrait être, à l'avenir, d'une part de procéder aux ajustements des dotations en fonction notamment de critères territoriaux et, d'autre part, de définir les règles de la péréquation horizontale.

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

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

ARTICLE 81

*(Art. L. 2334-13, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2 et L. 2334-18-4
du code général des collectivités territoriales)*

**Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
(DSU-CS), à la dotation de solidarité rurale (DSR)
et à la dotation de développement urbain (DDU)**

**Commentaire : le présent article vise à préciser les règles d'évolution
applicables en 2011 aux principales dotations de péréquation communale.**

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE COHÉSION SOCIALE

1. Le régime initial

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) est l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, destinée à garantir une péréquation entre collectivités territoriales.

Elle a été instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 d'orientation pour la ville, afin d'aider les communes confrontées à une insuffisance de leurs ressources au regard de leurs charges élevées.

En application de l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (« Plan de cohésion sociale »), la DSU a bénéficié entre 2005 à 2009 d'un abondement supplémentaire, dont le montant était fixé à 120 millions d'euros par an, sous réserve que la DGF des communes et des EPCI augmente d'au moins 500 millions d'euros.

Synthèse des montants versés au titre de la DSU depuis 2004

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montant	635	759,6	879,6	999,6	1.093,8	1.163,7
Evolution	+ 3,3 %	+ 19,6 %	+ 15,8 %	+13,64 %	+ 9,4 %	+ 6,4 %

Source : DGCL

La trop grande souplesse des conditions d'éligibilité à la DSU, favorisant le saupoudrage, et l'inadéquation de ses critères d'attribution au regard des objectifs poursuivis, ont été à l'origine d'une réflexion sur la réforme de cette dotation, à laquelle a particulièrement contribué le comité des finances locales.

2. L'ajustement des lois de finances pour 2009 et 2010

Destinée à concentrer les moyens sur des communes les plus défavorisées, la réforme de la DSU votée en loi de finances pour 2009 a consisté à allouer la progression de **70 millions d'euros** de la dotation, dite « **DSU cible** », aux **150 premières communes** de 10 000 habitants et plus et aux 20 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées suivant un indice synthétique de ressources et de charges.

Le Gouvernement ayant renoncé à proposer une réforme plus aboutie de la DSU-CS en 2009 qui se serait appuyée sur la remise à plat de la géographie prioritaire de la ville, la loi de finances pour 2010 a **gelé pour 2010 les modalités de répartition de la DSU, telles qu'elles avaient été fixées par la loi de finances pour 2009.**

Les attributions versées aux communes en 2009 ont ainsi été reconduites en 2010 et majorées du taux de croissance de la DSU.

B. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE

Deuxième volet de la réforme de la DGF du 31 décembre 1993, la dotation de solidarité rurale (DSR) est une dotation de péréquation réservée aux communes de petite taille. Elle est attribuée pour tenir compte d'une part des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant et d'autre part de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. L'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales dispose que cette dotation comporte une fraction dite « bourgs-centres » et une fraction de « péréquation ».

La population prise en compte pour l'éligibilité et le calcul de la DSR est la population DGF. Par ailleurs, il n'est pas attribué de DSR dans les départements de la petite couronne parisienne (Hauts de Seine, Seine-Saint-Denis, Val de Marne).

La fraction « Bourgs-centres » bénéficie aux communes supportant des charges de centralité. Elle représente plus de 315 millions d'euros pour l'année 2010 en métropole. Sont éligibles à la fraction « bourgs-centres », les communes de moins de 10 000 habitants, chefs lieux de canton, ou regroupant au moins 15 % de la population du canton ainsi que les communes chefs lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants. 4 097 communes, regroupant une population de 10 920 303 habitants, ont bénéficié de cette fraction en 2010.

La fraction « péréquation » représente plus de 444 millions d'euros en 2010. Elle est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant (Pfi) est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique. En 2010, le nombre de communes éligibles à la DSR

péréquation s'est établi à 34 369 contre 34 399 en 2009, regroupant une population de 32 717 549 habitants.

C. LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Instituée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain (DDU) complète pour les communes urbaines la palette des dotations de péréquation réparties par le comité des finances locales.

En 2009 et en 2010, la DDU s'est élevée à 50 millions d'euros, de façon à compléter l'abondement annuel supplémentaire de la dotation de solidarité urbaine (70 millions d'euros), afin d'assurer le respect des engagements fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Le décret n° 2009-637 du 8 juin 2009 a défini trois conditions cumulatives d'éligibilité à la DDU :

- être éligibles à la DSU ;
- avoir une proportion de population habitant en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune ;
- faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine qui est consacré à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles.

Les communes ainsi sélectionnées sont ensuite classées dans l'ordre décroissant d'un **indice synthétique de ressources et de charges** prenant en compte le potentiel financier, le nombre de bénéficiaires d'aides au logement et le revenu moyen par habitant.

La dotation est versée aux 100 premières communes du classement.

Déconcentrée au niveau des préfectures, l'attribution des crédits de la DDU fait l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles, ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, s'il est doté de la compétence politique de la ville, et le représentant de l'Etat dans le département.

Les crédits sont répartis au niveau local sur la base de projets structurants répondant aux objectifs prioritaires fixés par le Gouvernement, après avis du Conseil national des villes. En 2010, ces priorités sont le renforcement de la mixité sociale, l'accès à la connaissance, à la culture et aux nouvelles technologies, l'accès à l'emploi et à la sécurité des habitants des quartiers populaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROGRESSION GARANTIE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION, DSU ET DSR

Le présent article prévoit une **augmentation de la masse mise en répartition**, au titre de la **DSU-CS**, de **77 millions** d'euros, soit + 6,23 % par rapport au montant mis en distribution en 2010 qui s'élevait à 1 169 122 758 euros, après prélèvement de la quote-part réservée aux communes des départements et collectivités d'outre-mer.

A titre dérogatoire, la DSU-CS avait progressé de 70 millions d'euros entre 2008 et 2009 et entre 2009 et 2010.

Le présent article pour 2011 prévoit également, pour 2011, un **accroissement de la DSR de 50 millions d'euros**, soit + 6,23 % par rapport au montant mis en répartition en 2010, qui s'est établi à 802 292 109 euros (dont 760 272 796 euros répartis en métropole).

Cette augmentation est identique en pourcentage à celle prévue pour la DSU-CS. Elle serait destinée intégralement à la fraction « péréquation » afin d'accentuer l'effort consenti en faveur des petites communes rurales. Ces mesures permettraient ainsi une hausse de 11,2 % des attributions au titre de la fraction péréquation des communes éligibles.

B. LA PROROGATION DU DISPOSITIF DE « DSU CIBLE »

Le présent article propose la **prorogation en 2011 des modalités de répartition de la DSU** en vigueur.

Une reconduction du mécanisme dit de « **DSU cible** » doit permettre, à titre transitoire, de concentrer pour une année supplémentaire l'essentiel de la progression de la dotation sur les communes les plus défavorisées.

Par conséquent, la répartition 2011 reposera sur un mécanisme à trois niveaux :

- les communes éligibles en 2011 et déjà éligibles en 2010 percevront une attribution égale à celle de 2010 ;

- les communes classées, en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges, dans la première moitié de la strate des communes de 10 000 habitants et plus, bénéficieront d'une dotation égale à celle de 2010 majorée de 1,5 % ;

- les 250 premières communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus et les 20 premières communes de la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants bénéficieront, en plus de leur attribution de droit commun, d'une « DSU cible ». Alimentée par la progression entre 2010 et 2011 du montant total de DSU alloué aux communes de métropole,

cette « DSU cible » est répartie entre les deux catégories démographiques au prorata de leur population dans le total des communes bénéficiaires.

C. LA RECONDUCTION DE LA DDU

Enfin, le paragraphe II du présent article propose de maintenir à 50 millions d'euros le montant de la DDU pour 2011.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de Marc Laffineur, rapporteur spécial et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **ne pas imposer, par la loi, l'affectation de la totalité de la croissance** de la dotation de solidarité rurale (DSR) à la seule fraction « **péréquation** » de cette dotation.

Elle a également adopté, dans les mêmes conditions, deux amendements rédactionnels.

Enfin, à l'initiative de notre collègue député Arnaud Richard, elle a adopté avec l'avis de sagesse du Gouvernement, et l'avis personnel favorable du rapporteur spécial, un amendement tendant à **augmenter de vingt à trente¹ le nombre de communes** éligibles à la DSU-CS, dont la population est comprise **entre 5 000 et 9 999 habitants**, qui **bénéficieraient du dispositif de « DSU-cible »**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial se félicite de la priorité accordée aux **dotations de péréquation communales** dont le projet de loi de finances **préserve l'efficacité** dans le contexte d'un gel en volume des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. La préservation de l'objectif de péréquation s'effectuera cependant au détriment des dotations de base dont la baisse pourra être significative pour certaines communes.

S'agissant de la DDU, il observe que le taux de **consommation de la DDU** s'est sensiblement amélioré après un démarrage difficile en 2009. Toutefois, le dispositif a apporté une **complexité supplémentaire** au sein de l'ensemble des soutiens aux communes urbaines visées par la politique de la ville. Un bilan des avantages et des limites du mécanisme de la DDU devrait donc être établi rapidement.

Il **prend acte du report de la réforme** de la DSU pour la seconde année consécutive et de l'engagement reformulé par le Gouvernement et le

¹ Soit le tiers des communes éligibles dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants.

Premier ministre que l'année « 2012 se traduira par une refonte de la DSU rendue nécessaire par la révision de la géographie prioritaire et la prise en compte de la réforme de la fiscalité locale engagée par la création de la contribution économique territoriale (CET) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en lieu et place de la taxe professionnelle ».

S'agissant de la DSR, au-delà des mesures proposées par le présent article en vue de l'accroissement de la fraction péréquation de la DSR, un **groupe de travail du comité des finances locales** a été créé en 2009 afin de déterminer les **aménagement souhaitables des règles de répartition des deux fractions de la DSR**.

Différents scénarios ayant pour objectif de resserrer le nombre de bénéficiaires afin d'éviter le saupoudrage ont été examinés, dont l'hypothèse de la mise en place d'une DSR « Cible ».

Selon les informations données à votre rapporteur spécial, la réforme de la DSR pourrait faire prochainement l'objet d'un **amendement du Gouvernement**.

Il convient enfin de souligner que, comme pour l'article 80, le présent article aboutit à **restreindre fortement le rôle du comité des finances locales** dans la mesure où les règles d'évolution des dotations de péréquation sont inscrites directement dans la loi.

Votre commission souhaite, à cet égard, préserver également le rôle du CFL s'agissant de la répartition interne de l'évolution de la DSR entre la fraction « Bourgs-centres » et la fraction « péréquation ». Elle vous propose en ce sens un **amendement confiant explicitement au comité des finances locales** le soin de **répartir la croissance de la DSR** entre ses deux fractions « péréquation » et « Bourgs-centres ».

S'agissant des règles de **répartition de l'augmentation de la DSU-CS**, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale établit un parallélisme entre la situation des communes de plus de 10 000 habitants, pour lesquelles cette augmentation est désormais ciblée sur 250 communes au lieu de 150, et la situation des communes de moins de 10 000 habitants pour lesquelles la cible serait élargie à 30 communes au lieu de 20.

Toutefois, comme l'a souligné le secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales, ce dispositif tend à modifier, encore une fois, un mécanisme dont le caractère transitoire est admis dans l'attente d'une réforme d'ampleur.

Considérant pour ce motif que la modification intervenue est inopportune, votre commission vous propose un **amendement de retour à la situation stabilisée en 2010**.

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

ARTICLE 82

(Art. L. 2334-32 à L. 2334-39 du code général des collectivités territoriales)

Fusion de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural en une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Commentaire : le présent article propose de créer une nouvelle dotation à destination des communes rurales par la fusion de la DGE et de la DDR.

I. LE DROIT EXISTANT

Les concours financiers de l'Etat aux communes et à leurs groupements répondant à l'objectif de soutien à l'investissement local sont, pour le monde rural, la dotation globale d'équipement et la dotation de développement rural, dont les crédits figurent à l'action 1 « soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

A. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT (DGE) DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Prévue par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions, **la DGE des communes** a été mise en place par la loi du 7 janvier 1983. Cette dotation vise à financer certaines dépenses d'investissement des collectivités.

En bénéficient :

- les communes de 2 000 habitants au plus dans les départements de métropole ou 7 500 habitants dans les DOM ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants dans les départements de métropole ou de 7 501 à 35 000 habitants dans les DOM et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 20 000 habitants au plus dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les DOM ;

- les EPCI de plus de 20 000 habitants dans les départements de métropole et de plus de 35 000 habitants dans les DOM, dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE des communes ;

- les EPCI de plus de 20 000 habitants dans les départements de métropole et de plus de 35 000 habitants dans les DOM, dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des EPCI de même nature et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 habitants.

La DGE est attribuée sous la forme de subventions sur projets.

Son montant, ouvert en loi de finances initiale, s'élève en autorisations d'engagement à **484,385 millions d'euros pour 2010**.

B. LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL (DDR) DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la **dotation de développement rural** (DDR) est également attribuée sous la forme de subventions sur projets.

La DDR comprend **deux parts** :

- la **première part** permet de financer des projets de développement économique et social ou des actions en faveur des espaces naturels. Elle bénéficie aux EPCI à fiscalité propre, exerçant une compétence économique et répondant à certaines conditions démographiques ;

Conditions démographiques requises pour bénéficier de la première part de la DDR
* avoir une population regroupée inférieure à 60 000 habitants ;
* ne pas remplir les conditions nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, sauf présence d'une enclave qui ne permet pas de se transformer en communauté d'agglomération ;
* compter au moins deux tiers de communes membres ayant moins de 5 000 habitants chacune.

- la **seconde part** permet de financer des projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural. Elle bénéficie aux EPCI éligibles à la première part, aux syndicats mixtes composés uniquement d'EPCI éligibles à la première part et aux communes éligibles à la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale.

Son montant, ouvert en loi de finances initiale, s'élève en autorisations d'engagement à **131,3 millions d'euros pour 2010**.

C. DES PROCÉDURES COMPLEXES ET REDONDANTES

Si les modalités de calcul des enveloppes départementales de la DGE et de la DDR sont reconnues comme étant particulièrement complexes, les procédures d'attribution font également intervenir des **commissions d'élus**

distinctes que le préfet doit saisir pour avis. Le tableau ci-dessous détaille la composition et le rôle de chacune des deux commissions :

Tableau comparatif des commissions d'élus DGE et DDR

Commission d'élus de la DGE	Commission d'élus de la DDR
<p style="text-align: center;">Article L. 2334-35 du CGCT (Composition)</p> <p>« Dans chaque département, il est institué auprès du représentant de l'Etat une commission composée :</p> <p>« 1° Des représentants des maires des communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants ;</p> <p>« 2° Des représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 20 000 habitants.</p> <p>« Pour chacune de ces catégories, les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département.</p> <p>« Si, dans le département, il n'existe pas d'association de maires ou s'il en existe plusieurs, les membres de la commission sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par deux collèges regroupant respectivement les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale appartenant à chacune des deux catégories mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus.</p> <p>« Les représentants des maires élus ou désignés en application du 1° ci-dessus doivent détenir la majorité des sièges au sein de la commission.</p> <p>« A chacune de ses réunions, la commission désigne un bureau de séance. Le secrétariat de la commission est assuré par les services du représentant de l'Etat dans le département. Le secrétaire général de la préfecture assiste aux travaux de la commission.</p> <p>« Le mandat des membres de la commission expire à chaque renouvellement général des conseils municipaux. »</p>	<p style="text-align: center;">Article L. 2334-40 du CGCT (Composition)</p> <p>« Dans chaque département, il est institué auprès du représentant de l'Etat une commission composée des représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 60 000 habitants. A compter du renouvellement général des conseils des établissements publics de coopération intercommunale mentionné au II de l'article 54 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), les représentants des maires de communes éligibles à la seconde part sont également membres de la commission et se prononcent sur les projets présentés au titre de cette part.</p> <p>« Les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département.</p> <p>« Si, dans le département, il n'existe pas d'association de maires ou s'il en existe plusieurs, les membres de la commission sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par un collège regroupant les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale ou les maires.</p> <p>« A chacune de ses réunions, la commission désigne un bureau de séance. Le secrétariat de la commission est assuré par les services du représentant de l'Etat dans le département. Le préfet ou son représentant assiste aux travaux de la commission.</p> <p>« Le mandat des membres de la commission expire à chaque renouvellement général des conseils des établissements publics de coopération intercommunale. »</p>

Commission d'élus de la DGE	Commission d'élus de la DDR
<p style="text-align: center;">Article L. 2334-35 du CGCT (Rôle)</p> <p>« La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles. Elle est également consultée par le représentant de l'Etat sur les montants respectifs de la fraction de la dotation globale d'équipement répartie entre les communes et établissements publics de coopération intercommunale éligibles dont la population n'excède pas 2 000 habitants et de la fraction répartie entre les communes et établissements publics de coopération intercommunale éligibles dont la population est supérieure à 2 000 habitants.</p> <p>« Le représentant de l'Etat dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribuée. Il en informe la commission ainsi que la conférence départementale d'harmonisation des investissements instituée par l'article L. 3142-1. »</p>	<p style="text-align: center;">Article L. 2334-40 du CGCT (Rôle)</p> <p>« Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subventions, après avis de la commission d'élus prévue au présent article. Ces subventions sont attribuées, au titre de la première part, en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels et, au titre de la seconde part, en vue de la réalisation de projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural.</p> <p>« La commission évalue les attributions au titre de la première part en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations d'emplois prévues sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale considérés.</p> <p>« Le préfet arrête chaque année, après avis de la commission, les opérations à subventionner ainsi que le montant de l'aide de l'Etat qui leur est attribuée. Il en informe la commission ainsi que la conférence départementale d'harmonisation des investissements instituée par l'article L. 3142-1. »</p>

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de fusionner la DGE des communes et la DDR en une dotation unique, intitulée **dotation d'équipement des territoires ruraux** (DETR), suivant les préconisations des conclusions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 11 mai 2010, dans le but d'optimiser l'effet des masses budgétaires dédiées aux communes rurales et de simplifier l'accès à celles-ci.

Il prévoit, en conséquence, de remplacer les sections 4 et 5 du code général des collectivités locales, respectivement consacrées à la dotation globale d'équipement et à la dotation de développement rural, par une **nouvelle section intitulée « Dotation d'équipement des territoires ruraux » comprenant huit articles.**

L'article **L. 2334-32** fixe le **montant** de la nouvelle dotation pour 2011 et son **régime d'indexation** à compter de 2012. **Le montant 2011, soit 615 689 257 euros, correspond exactement à la somme des montants 2010 de DGE et de DDR.**

Les articles **L. 2334-33** et **L. 2334-34** définissent les **critères d'éligibilité** des bénéficiaires.

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

**Conditions démographiques et financières requises pour bénéficier de la DETR
(communes)**

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

**Conditions démographiques et financières requises pour bénéficier de la DETR
(EPCI)**

- avoir une population qui n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;
- ou avoir une population qui n'excède pas 60 000 habitants, et soit ne compter que des communes répondant aux critères d'éligibilité soit avoir un potentiel fiscal moyen par habitant inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de même catégorie soit ne compter que des communes ayant une population inférieure à 15 000 habitants.

L'article **L. 2334-35** précise les modalités de **calcul des enveloppes départementales**.

Les **critères** retenus sont, d'une part, pour 70 % du montant total de la dotation, la population, le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles, et d'autre part, pour 30 % du montant total, la densité de population du département et le potentiel financier moyen des communes éligibles.

Ces modalités de calcul tendent à favoriser l'intercommunalité en réservant la plus grande part de l'enveloppe aux calculs basés sur les critères relatifs aux EPCI.

Un **système de garantie** est prévu afin que le montant de l'enveloppe départementale ainsi calculée soit au moins égal à 90 % et au plus égal à 110 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente au titre de la DGE et de la DDR.

L'article **L. 2334-36** définit le champ d'éligibilité des projets qui pourront être subventionnés. Les investissements et projets concernés doivent se situer dans « *le domaine économique, social, environnemental et touristique* » ou favoriser « *le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ».

Il est également prévu que la DETR finance des projets d'investissement, ainsi qu'une partie limitée des dépenses de fonctionnement nécessaires notamment au démarrage des projets subventionnés.

L'article **L. 2334-37** institue une **commission d'élus**, sur le modèle de la commission d'élus de la DGE des communes.

L'article **L. 2334-38** exclut du bénéfice de la DETR les investissements faisant l'objet de subventionnement spécifique de l'Etat, tels que certains investissements des agglomérations nouvelles.

L'article **L. 2334-39**, enfin, renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application du nouveau dispositif.

L'Assemblée nationale a adopté sur cet article onze amendements de la commission des finances, de nature rédactionnelle ou de coordination, avec l'avis favorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial **approuve, dans son principe, cette mesure de simplification** qui est de nature à **renforcer l'efficacité des subventions** versées par l'Etat et à **réduire les délais** d'instruction et de décision.

En 2011, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » prévoit au titre de la DETR 616 millions d'euros en autorisations d'engagement et 576 millions d'euros en crédits de paiement, dont :

- 484,4 millions d'euros en AE et 445,1 millions d'euros en CP au titre de l'ancienne DGE ;

- 131,3 millions d'euros en AE=CP pour l'ancienne DDR.

Le contrôle de l'exécution du budget 2011 permettra de vérifier la pertinence des choix effectués s'agissant de l'effet de levier des subventions par rapport aux investissements réalisés par les collectivités bénéficiaires.

Votre rapporteur spécial constate cependant que la **nouvelle commission** dont la création est proposée, ne disposera **pas de compétences aussi étendues que la commission d'élus actuellement en charge de la DDR**. Celle-ci est en effet consultée sur chacune des opérations subventionnables.

Or, **le texte proposé** pour définir les attributions de la nouvelle commission d'élus DETR **s'inspire du modèle de la commission DGE** qui n'est saisie pour avis que de la définition des catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, des taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles.

Ce choix aboutit à **priver les élus de compétences qu'ils exercent actuellement**.

Votre rapporteur spécial vous propose un **premier amendement visant à les rétablir** en prévoyant que la liste des opérations à subventionner et les montants des subventions sont soumis pour avis à la commission d'élus.

En outre, afin de ne pas retarder les procédures de répartition des subventions en 2011, du fait des élections des nouvelles commissions, il vous propose un **deuxième amendement disposant qu'exceptionnellement en 2011 la commission d'élus de la DETR sera composée des deux commissions d'élus DGE et DDR fusionnées.**

Enfin, il vous propose un **troisième amendement rédactionnel.**

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

ARTICLE 83

Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées

Commentaire : le présent article prévoit de fixer à 10 millions d'euros le montant du fonds destiné aux communes perdant des ressources du fait de la restructuration des armées.

I. LE FONDS DE SOUTIEN AUX COMMUNES TOUCHÉES PAR LE REDÉPLOIEMENT TERRITORIAL DES ARMÉES

Dans le cadre **du plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées** sur la période 2009-2015, la loi de finances pour 2009 (article 173) a institué un **fonds de soutien** aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, dont les règles de fonctionnement ont été codifiées à l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales.

Ce fonds est destiné à limiter l'impact budgétaire des variations démographiques des communes résultant d'une restructuration des implantations militaires sur le territoire national. Il peut notamment être destiné à équilibrer temporairement les budgets des services publics locaux soumis à une stricte règle d'équilibre budgétaire et affectés par une variation sensible du nombre d'usagers potentiels.

Son montant a été fixé à **5 millions d'euros pour 2009** et porté à **10 millions d'euros** par la loi de finances pour **2010**. Ces crédits sont inscrits au programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **fixer pour 2011 le montant** du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées à **10 millions d'euros**.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial note que l'augmentation du montant du fonds de soutien répond à l'**engagement pris par le Gouvernement** de porter progressivement ses ressources à **30 millions d'euros**. **Le montant total affecté au fonds pourrait cependant se limiter à 25 millions d'euros, en adéquation avec le montant des demandes d'aide reçues des collectivités.**

Selon les indications très détaillées fournies par la DGCL, le fonds n'a donné lieu à aucun versement au cours de l'année 2009 mais à des premières demandes d'attribution en 2010.

Treize communes ont ainsi sollicité une aide pour un montant total de 9,667 millions d'euros.

Parmi elles, **cinq communes répondent aux conditions d'un soutien** en 2010 pour un montant de **4,4 millions d'euros** :

- une demande pour la ville d'Arras d'un montant de 1 million d'euros suite à la dissolution du 601^{ème} Régiment de la circulation routière au 1^{er} juillet 2009 ;

- une aide de 250 000 euros pour la ville de Sourdun impactée par le départ, au 1^{er} juillet 2009, du 2^{ème} Régiment de Hussards ;

- une demande d'aide à hauteur de 1 million d'euros pour la ville de Barcelonnette (500 000 euros pour 2009 et 2010) liée à la fermeture de l'antenne du Centre National d'Aguerrissement en Montagne (CNAM) le 1^{er} janvier 2009 ;

- une aide de 150 000 euros pour la commune de Thierville-sur-Meuse liée à la restructuration au 1^{er} juillet de deux Régiments de chasseurs (RCH) en un seul et unique RCH ;

- une aide de 2 millions d'euros pour la ville de Briançon du fait des cessions envisagées par l'Etat d'un patrimoine considérable dans le cadre du contrat de redynamisation des sites de la Défense (CRSD).

Huit demandes pour un total de 5,267 millions d'euros apparaissent **prématurées ou non recevables** au terme de l'instruction et ne peuvent donner lieu au versement d'une aide en 2010.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 84

(Art. L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans la répartition de la dotation de péréquation urbaine

Commentaire : le présent article prévoit de tirer les conséquences, pour les règles de répartition de la dotation de péréquation urbaine, de la généralisation du RSA au 1^{er} juin 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

La **dotation de péréquation urbaine** (DPU) est une composante de la dotation globale de fonctionnement des départements.

Cette enveloppe est versée aux départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des départements « urbains »¹.

Elle est **répartie en fonction** du potentiel financier, du revenu par habitant, de la proportion de bénéficiaires d'aides personnalisées au logement et **de la proportion de bénéficiaires du RMI** (article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales).

Le montant total réparti entre les départements de métropole au titre de la DPU s'élève à 515 771 454 euros en 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **supprimer la référence au revenu minimum d'insertion** à l'article L. 3334-6-1 du CGCT et de la remplacer par la mention des charges supportées par les départements au titre du RSA (proportion de bénéficiaires du montant forfaitaire et du montant forfaitaire majoré), tel que définies à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

Il vise ainsi à **tirer les conséquences techniques** de la généralisation du revenu de solidarité active intervenue le 1^{er} juin 2009 et de la disparition concomitante du revenu minimum d'insertion.

¹ Sont considérés comme départements urbains (et donc susceptibles de bénéficier de la DPU) les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km² et dont le taux d'urbanisation (nombre de communes comprises dans une unité urbaine au sens de l'INSEE) est supérieur à 65 %, ces deux conditions étant cumulatives. En 2010, 32 départements remplissent ces conditions.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La disposition proposée par le présent article est une **mesure de simple coordination** qui modifie une référence devenue obsolète.

Elle est indépendante de la réflexion à mener sur le financement des prestations sociales par les départements.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 85

(Art. L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales)

Elévation du seuil d'éligibilité à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale

Commentaire : le présent article vise à relever les seuils d'éligibilité à la garantie de dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale, attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

I. LE DROIT EXISTANT

La DGF des groupements de communes est distribuée par l'Etat selon plusieurs critères : la population, le potentiel fiscal et le **coefficient d'intégration fiscale (CIF)** qui est la mesure économique de l'intégration fiscale, c'est-à-dire du poids de la fiscalité intercommunale par rapport à la fiscalité totale communale et intercommunale. Plus un EPCI est fiscalement intégré (et donc plus il exerce de compétences), plus son CIF est important. Plus le CIF est important, plus la DGF de l'EPCI est importante.

Ainsi le montant de DGF obtenu est d'autant plus important que la structure intercommunale fait partie d'une catégorie exerçant de nombreuses compétences et qu'elle présente une forte intégration fiscale, c'est-à-dire que la part des recettes fiscales est plus élevée dans le total des impôts levés « communes + groupement »¹.

Le **mode de calcul du CIF** est précisé par l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales :

« Le coefficient d'intégration fiscale, qui est défini pour les communautés urbaines, les communautés de communes et les communautés d'agglomération, est égal, pour chacun de ces établissements publics, au rapport entre :

a) Les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert² ;

¹ Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre. Rapport d'information n° 48 (2006-2007) de Philippe Dallier, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation.

² Les dépenses de transfert sont les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, versés par l'établissement public de coopération intercommunale aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées.

b) Les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci. »

Le régime des garanties d'évolution de DGF, liées au CIF, est prévu par l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriale qui distingue deux catégories d'EPCI.

Les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CC à fiscalité additionnelle) perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire si leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5.

Les communautés d'agglomération et les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CA et CC à fiscalité économique unifiée) perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,4.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'**élever le seuil d'éligibilité** à la garantie attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale :

- **de 0,5 à 0,6** pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;

- **de 0,4 à 0,5** pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à fiscalité unifiée.

Le Gouvernement souhaite par cette mesure limiter le poids des garanties s'appliquant aux dotations d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), attribuées au titre de leur coefficient d'intégration fiscale (CIF).

En effet, la dotation d'intercommunalité fait l'objet de nombreuses garanties qui rigidifient sa répartition. Ainsi, en 2010, 914 EPCI ont bénéficié de garanties pour un coût total de 275 millions d'euros (soit plus de 10 % du montant total réparti).

Le nombre de bénéficiaires de la garantie CIF ayant augmenté sensiblement en raison de la progression de l'intégration fiscale des intercommunalités, il est proposé de procéder au relèvement des seuils actuellement applicables.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial observe que la dotation d'intercommunalité est répartie à **enveloppe fermée** et dispose de **très nombreux systèmes de garantie** dont les attributions viennent minorer le montant global réparti.

Ces mécanismes de garantie sont les suivants¹ :

- la **garantie de droit commun à 80 %** : pour les EPCI d'au moins trois ans dans la catégorie, la dotation d'intercommunalité par habitant ne peut pas baisser de plus de 20 % d'une année sur l'autre. Si la dotation spontanée ne suffit pas, le complément est attribué sous forme de garantie ;

- la **garantie de transformation** : une garantie spécifique, plus favorable que la garantie de droit commun, a été prévue pour les cas où un EPCI change de catégorie (par exemple, lorsqu'une CC à fiscalité additionnelle se transforme en CC à TPU). Il s'agit en effet d'éviter que le groupement ne connaisse une forte variation de sa dotation par habitant du seul fait qu'il se trouve désormais comparé à un ensemble d'EPCI différent par rapport à sa situation antérieure, et alors même que ses caractéristiques propres (CIF et potentiel fiscal notamment) auraient peu changé. Il est ainsi prévu qu'en cas de transformation, sa dotation par habitant ne peut pas être inférieure, pendant les deux premières années, à celle de l'année précédente indexée comme la dotation forfaitaire des communes (progression nulle en 2010), puis, les trois années suivantes, à 95 %, puis 90 % puis 85 % de la DGF par habitant perçue l'année précédente. Si la dotation spontanée ne suffit pas, le complément est attribué sous forme de garantie ;

- les **deux garanties d'évolution de la dotation spontanée** :

Pour les EPCI d'au moins trois ans dans la catégorie, si, d'une année sur l'autre, la dotation spontanée (base + péréquation) est en hausse, la dotation d'intercommunalité totale (c'est-à-dire garantie incluse) ne peut pas baisser.

Si la dotation spontanée baisse, le taux de baisse de la dotation d'intercommunalité totale ne peut pas être supérieur au taux de baisse de la DGF spontanée ;

- la **garantie en fonction du CIF** : jusqu'en 2004, lorsque le CIF d'un EPCI était supérieur au double du CIF moyen de sa catégorie, il était assuré de percevoir une dotation par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente augmentée comme la dotation forfaitaire. Cette référence au double du CIF moyen rendait difficile la prévisibilité de la garantie dans la mesure où, d'une année à l'autre, ce niveau moyen évoluait. La LFI 2005 a renforcé la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité par la référence à un niveau absolu de CIF. En 2005, bénéficiaient de cette garantie tous les EPCI

¹ Liste établie par la DGCL.

ayant un CIF supérieur à 0,5. Depuis 2007, ce seuil est de 0,4 pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération ;

- la loi de finances pour 2005 a prévu un nouveau mécanisme de garantie faisant référence au potentiel fiscal moyen de la catégorie. Ainsi, tout EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 50 % au moins à celui de sa catégorie bénéficie d'une dotation par habitant au moins égale à celle perçue l'année précédente ;

- la garantie propre aux communautés d'agglomération créées ex-nihilo : ces communautés bénéficient de la même garantie sur cinq ans que les communautés d'agglomération issues d'une transformation.

L'accumulation de ces garanties conduit logiquement au **blocage du système de la dotation d'intercommunalité** dans un contexte de gel des dotations.

Pour **recupérer des marges de manœuvre**, il devient donc inévitable de revenir sur certaines d'entre elles.

S'agissant du choix opéré par le Gouvernement de faire porter l'effort sur la garantie CIF, il ne constitue pas une suppression de cette garantie mais un ajustement qui tient compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires et de la capacité des intercommunalités à s'adapter à des seuils plus contraignants, imposés par le gel de la dotation d'intercommunalité.

EPCI sous garantie CIF

(nombre et montants en euros)

	2007		2008		2009		2010	
	Nombre EPCI	Montant						
CA	12	2 520 299	13	4 364 364	22	12 172 085	27	19 218 424
CC 4T	193	20 254 392	194	20 388 003	223	22 476 461	223	22 996 558
CC TPU	16	55 086	19	398 944	87	2 069 793	173	5 273 122
Total	221	22 829 777	226	25 151 311	332	36 718 339	423	47 488 104

Source : DGCL

Les éléments statistiques présentés ci-dessus montrent la progression rapide du nombre des EPCI bénéficiaires. Ils sont à mettre en regard du nombre total d'EPCI de chaque catégorie, soit au 1^{er} janvier 2010, 181 communautés d'agglomération, 2 409 communautés de communes dont 1 103 à TPU et 1 306 à fiscalité additionnelle.

CIF moyen par catégorie d'EPCI

	2006	2007	2008	2009	2010
CC 4T	28,74 %	29,51 %	29,92 %	30,60 %	31,76 %
CC à TPU	27,16 %	28,53 %	29,14 %	30,30 %	31,73 %
CA	27,61 %	28,62 %	29,60 %	31,10 %	32,13 %

Source : DGCL

Cette mesure devrait dégager, d'après les simulations qui ont pu être réalisées sur les données 2010, sur la totalité des catégories d'EPCI (communautés de communes à fiscalité additionnelle, communautés de communes à taxe professionnelle unique, communautés d'agglomération), une économie de 10,7 millions d'euros en 2011, qui sera employée à financer la dotation d'intercommunalité. Votre rapporteur spécial n'a pas obtenu cependant d'éléments quant à la répartition de cet effort entre les diverses catégories d'EPCI.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 86

*(Art. L. 2334-4, L. 2531-13, L. 3334-6, L. 4332-5 et L. 5211-30
du code général des collectivités territoriales)*

**Fixation des modalités de calcul des potentiels fiscal et financier
des communes, départements, régions et établissements publics de
coopération intercommunale**

**Commentaire : le présent article vise à actualiser les dispositions relatives
aux modalités de calcul des potentiels fiscaux et financiers des différents
niveaux de collectivités territoriales.**

I. LE DROIT EXISTANT

Le **potentiel fiscal** et le potentiel financier permettent d'établir une comparaison de la richesse fiscale (et financière) potentielle, et non réelle, des collectivités les unes par rapport aux autres.

Ils sont pris en compte dans le calcul des dotations de péréquation :

- dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS),
dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP),
dotation d'intercommunalité ainsi que fonds de solidarité des communes de la
région Ile-de-France (FSRIF) pour le niveau communal ;

- dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation
urbaine pour les départements ;

- dotation de péréquation régionale pour les régions.

Le potentiel fiscal et le potentiel financier sont définis par le code
général des collectivités territoriales.

L'article L. 2334-4 contient les définitions applicables aux communes
et l'article L. 3334-6 définit le potentiel fiscal et financier du département.

Le **potentiel fiscal** communal et départemental est « *déterminé par
application aux bases des quatre taxes directes locales* » de ces collectivités
« *du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes* ».

On ajoute au potentiel fiscal de la commune le montant de la dotation
de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe
professionnelle, perçu l'année précédente, et au potentiel fiscal du
département le montant de cette même dotation ainsi que la moyenne sur les
cinq dernières années des droits de mutation à titre onéreux.

Le **potentiel financier** d'une **commune** est égal à son potentiel fiscal,
majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année
précédente, hors la part correspondant à la suppression de la part salaires de la
taxe professionnelle.

Le **potentiel financier** d'un **département** est égal à son potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire, hors les montants antérieurement perçus au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

L'article L. 4332-5 définit le **potentiel fiscal de la région**.

« Le potentiel fiscal d'une région est déterminé par application aux bases brutes servant à l'assiette des impositions régionales des trois taxes de l'année précédente du taux moyen national d'imposition de la même année à chacune de ces taxes. Il est majoré d'un produit potentiel déterminé en fonction des compensations servies par l'Etat aux régions à raison des exonérations ou réductions de bases de fiscalité directe. »

L'article L. 5211-30 (II), enfin, donne la définition du **potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre**.

« Le potentiel fiscal des communautés urbaines de 2000 à 2002, des communautés de communes ou des communautés d'agglomération est déterminé par application à leurs bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales du taux moyen national à ces taxes constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent. »

Ce potentiel est majoré du montant de la dotation de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle;

La suppression de la taxe professionnelle et la mise en place pour 2010 d'un régime transitoire avec la compensation relais ont rendu largement obsolètes les dispositions relatives aux modalités de calcul des potentiels fiscaux et financiers des différents niveaux de collectivités territoriales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, pour remplacer les notions actuelles de potentiel fiscal et financier, un **dispositif en deux temps** dont l'objectif prioritaire est le maintien du **droit constant**.

Il considère justement que la logique de la compensation relais, qui compense la perte des produits de taxe professionnelle pour les collectivités en 2010, est un produit réel faisant intervenir les recettes effectivement perçues au titre de la taxe professionnelle sur un territoire (bases réelles multipliées par le taux appliqué au niveau local), alors que le calcul du potentiel fiscal repose sur des données théoriques. En effet, seules les inégalités objectives de situation, et non celles liées à des différences de gestion (vote des taux), sont prises en compte dans ce calcul. Jusqu'à la réforme de la taxe professionnelle, le potentiel fiscal ne mesurait ainsi que le montant que percevrait la collectivité si elle appliquait les taux moyens nationaux aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales.

Afin de préserver la logique d'objectivité du calcul du potentiel fiscal, une distinction est donc faite entre l'année 2011 et les années suivantes afin d'écarter l'effet de la compensation-relais. Le potentiel fiscal pour 2011 prendrait donc en considération les taux moyens nationaux des trois impôts sur les ménages de l'année 2010, et les bases et taux moyens nationaux de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010.

La disposition proposée permettrait ainsi de faire de l'année 2011 une année de transition dans la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

A compter de 2012, le présent article propose la mise en place d'un potentiel fiscal recalculé tirant les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et des recompositions de fiscalité locale entre niveaux de collectivités.

Le I du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales qui définit le potentiel fiscal et le potentiel financier des communes.

Le dispositif proposé comprend deux volets, le premier, transitoire, doit s'appliquer à l'année 2011, le second, définitif, prendra effet au 1^{er} janvier 2012.

Pour 2011, le potentiel fiscal est inchangé, puisqu'il repose sur les données 2010, à l'exception de la taxe professionnelle. Du fait des mouvements dus à la prise en compte de la compensation-relais en lieu et place de la taxe professionnelle, le texte propose une solution conservatoire visant à utiliser en 2011 les bases et taux moyens de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal en 2010.

A compter de 2012, le texte prévoit que le potentiel fiscal sera égal à la somme des impositions remplaçant la taxe professionnelle et des impôts ménages (y compris en prenant en compte les transferts de fiscalité entre collectivités).

Les impositions visées excluent toutefois, en application de références confuses compte tenu des versions successives du texte visé (article 1379 du CGI), l'imposition forfaitaire sur les pylônes et la taxe annuelle sur les éoliennes.

Le texte proposé par l'article 86 du projet de loi de finances précise que les « *impositions prises en compte* » pour le calcul du potentiel fiscal des communes « *sont celles résultant du I de l'article 1379 du code général des impôts, hors impositions prévues aux 6°, 7° et 8° de cet article.* »

Les impositions visées diffèrent toutefois selon les versions de l'article 1379.

Article 1379 du CGI en vigueur	Article 1379 du CGI en vigueur au 1er janvier 2011
<p>I. Les communes perçoivent, dans les conditions déterminées par le présent chapitre :</p> <p>1° La taxe foncière sur les propriétés bâties ;</p> <p>2° La taxe foncière sur les propriétés non bâties ;</p> <p>3° La taxe d'habitation ;</p> <p>4° La taxe professionnelle ;</p> <p>5° La redevance des mines ;</p> <p>6° L'imposition forfaitaire sur les pylônes ;</p> <p>7° La taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale.</p>	<p>I. - Les communes perçoivent, dans les conditions déterminées par le présent chapitre :</p> <p>1° La taxe foncière sur les propriétés bâties, prévue aux articles 1380 et 1381 ;</p> <p>2° La taxe foncière sur les propriétés non bâties, prévue à l'article 1393 ;</p> <p>3° La taxe d'habitation, prévue à l'article 1407 ;</p> <p>4° La cotisation foncière des entreprises, prévue à l'article 1447 ;</p> <p>5° Une fraction égale à 26,5 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises afférent à son territoire prévu à l'article 1586 <i>octies</i> ;</p> <p>6° <u>La redevance des mines, prévue à l'article 1519 ;</u></p> <p>7° <u>L'imposition forfaitaire sur les pylônes, prévue à l'article 1519 A ;</u></p> <p>8° <u>La taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, prévue à l'article 1519 B ;</u></p> <p>9° La moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale, prévue à l'article 1519 D. Pour ces dernières, le produit est rattaché au territoire où est installé le point de raccordement au réseau public de distribution ou de transport d'électricité. Pour les installations terrestres de production électrique utilisant l'énergie mécanique du vent, le produit de l'imposition est perçu pour 30 % par la commune d'implantation et pour 70 % par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartient la commune d'implantation ou, à défaut, par le département lorsque la commune d'implantation n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;</p>

	<p>10° La moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme, prévue à l'article 1519 E ;</p> <p>11° La moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique, prévue à l'article 1519 F. Le produit de cette composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux afférent aux ouvrages hydroélectriques mentionnés au premier alinéa de l'article 1475 est réparti comme les valeurs locatives de ces ouvrages selon les règles fixées par ce même article ;</p> <p>12° La composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux transformateurs électriques, prévue à l'article 1519 G ;</p> <p>13° Deux tiers de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux stations radioélectriques, dans les conditions prévues à l'article 1519 H ;</p> <p>14° La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, prévue à l'article 1519 I.</p>
--	--

Le **potentiel financier** d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) étant pris en compte dans ce calcul.

Le II du présent article accorde un **sursis d'une année** au système du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (**FSRIF**), régi par l'article L. 2531-13 du CGCT et dont les bases du second prélèvement¹ sont devenues obsolètes du fait de la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010.

Le dispositif proposé prévoit, en effet, qu'en « 2011 les bases et les taux de taxe professionnelle retenus sont ceux utilisés pour l'application du II (*i.e. le second prélèvement*) en 2010. »

Le III du présent article propose un ajustement de la notion de **potentiel fiscal et financier du département** et modifie en ce sens l'article L. 3334-6 du CGCT.

Comme pour le bloc communal, il vise à mettre en place un calcul provisoire pour l'exercice 2011 et une définition définitive applicable à compter de 2012.

¹ Les ressources du FSRIF proviennent de deux prélèvements. Le premier fait appel à la notion de potentiel financier par habitant, le second aux bases totales de taxe professionnelle rapportées au nombre d'habitants.

Il prévoit ainsi, **pour l'année 2011**, de retenir les bases et le taux moyen de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010.

A compter de 2012, les impositions prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal seraient « *celles résultant du I de l'article 1586 du code général des impôts, hors impositions prévues au 2° de cet article. Le potentiel fiscal d'un département est déterminé par application aux bases départementales des impositions directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions.*

« Le potentiel fiscal est majoré des montants prévus aux 1.2 et 2.2 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. »

Le IV du présent article propose de modifier la définition du **potentiel fiscal de la région** qui figure à l'article L. 4332-5 du CGCT.

Comme pour les départements, les bases et le taux moyen de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2011 seraient celles de l'année 2010.

A compter de 2012, les impositions prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal seraient « *celles prévues à l'article 1599 bis du code général des impôts. Le potentiel fiscal d'une région est déterminé par application aux bases brutes servant à l'assiette des impositions régionales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces impositions. Il est majoré des montants prévus aux 1.3 et 2.3 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.*

Le V du présent article tend à modifier le II de l'article L. 5211-30 du CGCT. Il propose une nouvelle définition du **potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre et de la notion de potentiel agrégé**.

Comme pour les départements et les régions, les bases et le taux moyen de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal **2011** seraient celles de l'année 2010.

Dans le cas d'un changement de périmètre après le 1^{er} janvier 2010, les bases de taxe professionnelle retenues seraient égales à la somme des bases de taxe professionnelle des communes membres de l'établissement au 31 décembre 2010 utilisées pour le calcul de leur potentiel fiscal 2010.

Le texte donne également une définition du **potentiel agrégé** visant à apprécier de façon plus appropriée la richesse d'un territoire par agrégation des bases communales et intercommunales, et des taux moyens appliqués à ces bases.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels proposés par Marc Laffineur, rapporteur spécial.

Elle a également adopté, dans les mêmes conditions, un **amendement** visant à **reporter à 2012 la consolidation des potentiels fiscaux des EPCI** avec ceux de leurs communes membres considérant qu'il « *ne semble pas pertinent d'opérer cette consolidation dès 2011 alors que les recettes prises en compte – celles de 2010 – résultaient des impositions antérieures à la réforme.* »

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur spécial est convaincu du **bien-fondé de la position retenue par le Gouvernement pour l'année 2011. Il est, en effet, judicieux d'écarter, pour cette année, la compensation-relais qui entre dans une logique très différente de celle qui est retenue pour le calcul de la richesse potentielle.**

Pour ce qui concerne les **définitions des potentiels fiscal et financier proposées pour 2012 et les années suivantes**, l'appréciation de votre rapporteur spécial est **extrêmement réservée.**

La proposition formulée par le présent article a certes le mérite d'exister et de constituer une base de réflexion. Il est également appréciable qu'elle vise à élargir la définition actuelle du potentiel fiscal en l'ouvrant à l'ensemble des impositions économiques.

Toutefois, pour 2012, votre rapporteur spécial constate qu'il n'existe **pas de simulations détaillées** autres que celles qui ont pu être réalisées dans le cadre des travaux de la mission confiée à l'inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances (rapport « Durieux »).

Comme l'a confirmé la DGCL auditionnée par votre rapporteur spécial, l'administration « *ne dispose pas de données fiscales post-réforme de la taxe professionnelle (CVAE, CFE, impositions transférées entre niveaux de collectivités locales, DCRTTP, FNGIR) autres que celles, provisoires et sur des périmètres 2009, utilisées par la mission IGA/IGF* ».

En outre, le projet de loi de finances comporte plusieurs propositions d'ajustement de la fiscalité économique locale qui ne manqueront pas d'avoir des effets importants sur le potentiel fiscal des collectivités territoriales.

Dans ces conditions de grande incertitude, il apparaît donc plus raisonnable de laisser du temps à la réflexion et à la concertation, y compris avec les associations d'élus, d'attendre de disposer de simulations et de

reporter à plus tard la définition du potentiel fiscal 2012. Tel est l'objet de l'**amendement** proposé par votre commission.

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

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

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

Une réponse détaillée a été apportée par le responsable de programme sur le maintien de l'inscription de la créance de 289,65 millions d'euros de l'Etat sur la Nouvelle-Calédonie.

Compte tenu de l'absence d'avance accordée au titre de l'action n° 2 « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales » depuis 1996, l'inscription de crédits semble injustifiée.

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

Le montant des crédits inscrits sur le compte est comme en 2010 très fortement impacté par la réforme de la fiscalité locale. **Les mouvements concernant la cotisation sur valeur ajoutée des entreprises, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, la cotisation foncière des entreprises, la taxe sur les surfaces commerciales, et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties transitent à compter de 2011 par le programme.**

*Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, seules **60 % des réponses** étaient parvenues sur la mission « Avances aux collectivités territoriales ».*

II. ANALYSE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) **dont les crédits s'élèvent à 86,695 milliards d'euros en 2011** est le principal compte de concours financiers de l'Etat.

Il comporte deux sections, correspondant chacune à un programme :

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

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

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

Exécuté sous la responsabilité du directeur général du Trésor et relevant à ce titre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le programme 832 retrace le versement et le remboursement des **avances à certaines collectivités** connaissant des **difficultés de trésorerie** ou ayant **besoin d'emprunter**. Il est doté, comme en 2010, de **6,8 millions** d'euros de crédits.

1. Des montants de provisions qui n'ont pas été réajustés

Pour chacune des deux actions du programme, les crédits demandés sont identiques à ceux demandés depuis 2007.

L'**action n° 1**, « Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales », est dotée en 2010 de 6 millions d'euros, soit **88 % des crédits** du programme. Son objet est d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des **difficultés momentanées de trésorerie**.

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

Selon les réponses fournies à votre rapporteur spécial, **une seule collectivité est encore à ce jour concernée** au titre de cette aide, la Commune de Fontienne (Alpes-de-Haute-Provence) pour un montant de 45 735 euros.

Toutefois, celle-ci ne souhaitant pas proroger la durée de remboursement de son avance, celui-ci devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2010.

L'action n° 2, « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », dotée en 2011, de 0,8 million d'euros, soit **12 % des crédits** du programme, a pour objet de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie **d'accorder des avances aux collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.**

Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années, par suite de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités territoriales ont largement accès¹.

La dernière avance accordée au titre de l'action n° 2 remonte à 1996. Elle a été faite à la commune de Nérès-les-Bains (Allier) pour un montant de 121 959 euros (soit 800 000 F) et le remboursement définitif a été réalisé en décembre 1998.

Votre rapporteur spécial considère en conséquence qu'il est devenu inutile de provisionner cette action et vous propose un amendement de suppression de ces crédits.

Les actions n° 3 « Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) » **et n° 4** « Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel » concernent spécifiquement **l'outre-mer. Aucun crédit n'est ouvert en 2011 comme en 2010** au titre de ces deux actions.

2. La dette de la Nouvelle-Calédonie

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

S'agissant de la dette **de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice au titre de l'action n° 4 depuis 1990**, une réponse circonstanciée a été apportée aux interrogations de votre rapporteur spécial sur le traitement comptable qui lui est réservé.

En 1975, la Nouvelle-Calédonie a institué, à la demande de l'Etat, un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises exerçant leurs activités dans la métallurgie du nickel, qui s'est substitué à un ensemble de droits indirects. En contrepartie de cet effort de modernisation fiscale, l'Etat s'était engagé à garantir la Nouvelle-Calédonie, jusqu'en 1982, contre tout risque de diminution de ses recettes budgétaires liée à la mise en œuvre de cette réforme fiscale, cette garantie prenant la forme d'avances du Trésor.

¹ Selon le programme annuel de performances, le taux d'intérêt est généralement le taux moyen des emprunts d'État (TME) publié par la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts à court terme, majoré de deux points en cas de renouvellement.

« Ce mécanisme d'avances a donné lieu à la signature de deux protocoles le 21 juillet 1975 et le 29 juin 1984 entre l'Etat et le territoire. En application de ces protocoles, il était institué une caisse de stabilisation des recettes fiscales du territoire provenant de la métallurgie des minerais de nickel. Par ce mécanisme, l'Etat garantissait au territoire un niveau de recettes fiscales au moins égal à celui qui aurait été perçu dans le cadre du régime fiscal applicable au cours de l'année 1974. Pour sa part, le territoire s'engageait à reverser à l'Etat les produits fiscaux excédentaires si la réforme fiscale mise en place en 1975 générait un surcroît de recettes par rapport à l'ancienne fiscalité. Les versements au profit du territoire étaient ainsi opérés sous forme d'avances remboursables. Le montant des remboursements enregistrés en 1989 (23,3 millions d'euros), seule année où les produits fiscaux se sont révélés excédentaires, n'a pas permis de couvrir le montant cumulé des avances accordées depuis 1975.

« Dans cette hypothèse, à l'expiration du protocole en 1994, il était prévu que les « deux parties conviennent d'élaborer un dispositif qui fixera les conditions de remboursement de la part des avances non apurée ». Lors du comité de suivi des accords de Matignon du 6 au 9 décembre 1993, il a été rappelé aux autorités néo-calédoniennes la nécessité que soient lancées les négociations permettant de définir les modalités de remboursement des avances consenties dans le cadre de la caisse de stabilisation des recettes fiscales.

« A ce stade et à défaut d'un échéancier négocié avec les autorités néo-calédoniennes, le montant total des sommes dues figure respectivement à l'actif de l'Etat et au passif du territoire (dans le compte de gestion dans la mesure où la créance n'est pas exigible, mais sans mention dans son annexe).

« Suite à une observation d'audit formulée par la Cour des Comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'Etat, la créance a été dépréciée à 100% dans les comptes 2008. Cependant, la créance que l'Etat détient sur la Nouvelle-Calédonie n'est pas contestée dans son principe par le territoire. »

Sources : projet annuel de performances 2011 et réponses aux questionnaires budgétaires

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

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » retrace **l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur le montant d'une partie de leurs impositions. Il est doté pour 2011 de 86,7 milliards d'euros, en très forte augmentation (+ 50 %) par rapport à la loi de finances pour 2010.**

1. Une forte augmentation liée à la réforme de la fiscalité locale

En 2010, les crédits de l'action 1 du programme, « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes », avaient enregistré une forte diminution liée à la compensation de la suppression de la taxe professionnelle par un prélèvement sur recettes.

Crédits en AE et CP

(en euros)

	2009	2010	2011
AE = CP	80 516 000 000	54 399 175 401	80 831 303 191

Source : projet de loi de finances pour 2011

L'augmentation prévue pour 2011, de 26,4 milliards d'euros, résulte du fait que le compte de concours financiers retracera aussi désormais les reversements de recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de cotisation foncière des entreprises (CFE), d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et de taxe sur les surfaces commerciales, mises en place dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

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

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

Les montants en cause **progressent de 4,9 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 et s'établissent à **5,585 milliards d'euros**.

Ils résultent notamment des ajustements effectués par l'article 25 du présent projet de loi de finances s'agissant de la compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du RSA.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 50 ÉTAT D

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie		800 000		800 000
Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes				
TOTAL		800 000		800 000
SOLDE		- 800 000		- 800 000

OBJET

Depuis 1996, aucune avance n'a été attribuée à des collectivités territoriales en application de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales et, en conséquence, les crédits inscrits à l'action n° 2, « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », ne sont jamais consommés.

Compte tenu de cette absence d'utilisation, il est proposé de supprimer les 800 000 euros de crédits inscrits pour 2011, en autorisations d'engagement et crédits de paiement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°

2

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 80

Alinéa 9, première et deuxième phrases

Remplacer les mots :

à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen

par les mots :

au potentiel fiscal moyen

OBJET

Le présent amendement tend à modifier le seuil à partir duquel les communes se voient appliquer la minoration du complément de garantie prévue par l'article 80 du projet de loi de finances.

Il a pour objectif d'obtenir des informations précises de la part du Gouvernement sur l'impact du dispositif proposé sur les collectivités concernées, notamment sur la progressivité du mécanisme qui vise à épargner les moins riches et les moins peuplées d'entre elles.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 81

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le comité des finances locales répartit la croissance de la dotation de solidarité rurale entre les deux fractions prévues aux articles L. 2334-21 et L. 2334-22.

OBJET

Le comité des finances locales, lieu de concertation entre les collectivités territoriales et l'Etat doit conserver son rôle dans la répartition de la DSR.

Il est proposé par cet amendement de lui confier explicitement le soin de répartir la croissance de la DSR entre ses deux fractions.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	4
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 81

Alinéas 10 à 12

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

4° Au début du premier alinéa de l'article L. 2334-18-4, les mots : « En 2009 et en 2010 » sont remplacés par les mots : « En 2010 et en 2011 ».

OBJET

Le mécanisme de la DSU-CS est prolongé à l'identique en 2011. Il convient de ne pas le modifier, même à la marge, dans l'attente d'une véritable réforme de la DSU.

En conséquence, le présent amendement tend à supprimer l'élargissement du ciblage pour les communes de moins de 10 000 habitants introduit par l'Assemblée nationale et constitue un retour au texte initial du projet de loi.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	5
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
Rapporteur spécial
au nom de la commission des finances

ARTICLE 82

Alinéa 34

Remplacer les mots :

des départements de métropole

par les mots :

dans les départements de métropole

OBJET

Amendement rédactionnel



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	6
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 82

Alinéa 41

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles.

« Le représentant de l'Etat dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'Etat qui leur est attribuée. Il porte à connaissance de la commission la liste des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale qu'il a retenues. La commission est saisie pour avis des projets de subventions portant sur des opérations présentées par les établissements publics de coopération intercommunale.

OBJET

Le rôle de la commission d'élus de la nouvelle DETR est défini restrictivement par rapport à celui de la commission DDR actuelle.

Il est proposé par cet amendement de redonner un pouvoir consultatif à la commission d'élus sur la liste des opérations et des subventions, établie par le représentant de l'Etat dans le département. Le présent amendement distingue toutefois les opérations menées par les communes, qui feront simplement l'objet d'un porter à connaissance, et les opérations, plus importantes, conduites par les établissements publics de coopération intercommunale qui feront l'objet d'un avis de la commission.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	7
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 82

I. Alinéa 44

Après cet alinéa, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

I bis.- Pour 2011, la commission instituée par l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales est constituée des commissions mentionnées aux articles L. 2334-35 et L. 2334-40 du même code dans leur rédaction antérieure à la loi n° du de finances pour 2011.

OBJET

Afin de ne pas retarder les attributions de subventions en 2011, le présent amendement propose que la commission d'élus de la DETR soit constituée, en 2011, de la fusion des deux commissions existantes DGE et DDR.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	8
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. JARLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 86

I. Alinéas 5 à 8

Supprimer ces alinéas

II. Alinéas 15 et 16

Supprimer ces alinéas

III. Alinéas 20 et 21

Supprimer ces alinéas

IV. Alinéas 25 à 27

Supprimer ces alinéas

OBJET

Cet amendement vise à supprimer les dispositions relatives à la définition du potentiel fiscal au-delà de l'exercice 2011.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a minoré de 45 000 euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits du programme 120 « Concours financiers aux départements » et majoré à due concurrence les crédits du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Ce transfert tire les conséquences des ajustements entre le département de la Guadeloupe et la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin des compensations de charges transférées au titre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), conformément aux constatations de la commission consultative d'évaluation des charges réunie en juillet 2009.

Le montant de 45 000 euros résulte d'une minoration de 2,332 millions d'euros de la DGC de Saint Martin et d'une majoration de 2,287 millions de la DGD du département de la Guadeloupe.

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a majoré de 66 774 545 euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission. Cette majoration correspond très certainement aux souhaits exprimés par sa commission des finances, soit à la réserve parlementaire dont la Cour des comptes ne manquera de suivre le détail de l'exécution, comme elle le fait depuis plusieurs années à l'occasion des lois de règlement.

Ces crédits seront imputés pour 40 000 euros sur le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » et pour 66 734 545 euros sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Il est curieux de noter que l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement qui propose de procéder à cette abondement de crédits soit ainsi libellé : « *cet amendement prend en compte une minoration de crédits de 3 133 512 € en autorisations d'engagement et 3 422 239 € en crédits de paiement sur le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances* ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une **majoration de 66 774 545 euros en AE et en CP** des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

II. MODIFICATIONS DES ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels à l'article 79**.

Elle a adopté à l'**article 80**, outre plusieurs **amendements techniques** de précision, **trois amendements** visant à **supprimer l'écrêtement de 1,6 %** de la compensation « part salaires », à réduire de 20 millions d'euros la diminution du **complément de garantie** des communes, et à rétablir l'éligibilité des communes insulaires situées en **parc naturel marin** à la fraction « parc naturel » de la DGF.

A l'**article 81**, elle a supprimé l'affectation de la totalité de la croissance de la **dotation de solidarité rurale (DSR)** à la seule fraction « péréquation » et augmenté de vingt à trente le nombre de communes de moins de 10 000 habitants qui bénéficieraient du dispositif de « **DSU-cible** ».

Elle a adopté des **amendements rédactionnels à l'article 82**.

Elle a enfin adopté, à l'**article 86**, un amendement visant à reporter à 2012 la **consolidation des potentiels fiscaux des EPCI** avec ceux de leurs communes membres.

Ces modifications sont commentées plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 4 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » et les articles 79 à 86.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je vais d'abord vous présenter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », avant d'aborder la partie la plus importante de cet exposé, la présentation des huit articles rattachés à la mission.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui est exécutée sous la responsabilité du directeur général des collectivités locales, regroupe les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires, et les moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Elle représente 2,5 milliards d'euros sur un effort financier de l'État en direction des collectivités territoriales de 59,431 milliards, hors fiscalité transférée, dégrèvements, subventions pour travaux d'intérêt local, subventions des ministères et crédits consacrés à la direction générale des collectivités territoriales.

Elle est constituée de quatre programmes : le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » doté de 775 millions d'euros ; le programme 120 « Concours financiers aux départements » regroupant 491 millions d'euros répartis entre la dotation générale de décentralisation et la nouvelle dotation globale d'équipement aux territoires ruraux créée par l'article 82 du projet de loi de finances ; le programme 121 « Concours financiers aux régions » dont les crédits s'élèvent à 891 millions en crédits de paiement pour la dotation générale de décentralisation ; le programme 122 « Concours spécifiques et administration » doté de 354 millions de crédits de paiement qui regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission, et les crédits au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités.

Le principe du gel en valeur, sur la totalité de la période du budget triennal 2011-2013, des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales caractérise ce budget. Ce gel concerne toutes les dotations comprises dans « l'enveloppe normée », à l'exception du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des amendes de police, qui sortent du périmètre de l'enveloppe.

La plupart des dotations retracées par cette mission sont donc gelées. Ainsi en est-il de la dotation forfaitaire « titres sécurisés », de la dotation de développement urbain (DDU), de la dotation d'équipement des territoires

ruraux (DETR), de la dotation régisseurs de police municipale et de la dotation globale d'équipement des départements.

S'agissant des dotations générales de décentralisation (DGD), qui sont calculées en fonction des charges transférées, quelques ajustements mineurs sont prévus.

Les dotations outre-mer, qui obéissent à des règles d'indexation spécifiques, échappent, de fait, à la règle du gel en valeur. C'est le cas notamment de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés, qui augmente de 2,2 %, et de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires versée à Mayotte.

Pour ce qui est des crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales, les moyens en autorisations d'engagement augmentent fortement, ce qui correspond à une progression des dépenses d'informatique, liée au développement d'un module expert de contrôle budgétaire, au sein du projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé), et surtout au projet « Colbert départemental » qui assurera une plus grande fiabilité des échanges de données entre les préfetures et la DGCL, pour la répartition de la DGF.

J'en viens au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » dont les crédits s'élèvent à 86,695 milliards d'euros pour 2011.

Ce compte comporte deux sections. La première retrace les avances de l'État à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter, et la seconde retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales et représente 99,99 % des crédits.

La première section, dotée de 6,8 millions d'euros, est très peu active. Une seule collectivité territoriale est encore à ce jour concernée et le remboursement de son avance devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2010. L'action 2 de ce programme est dotée de 800 000 euros et elle permet au ministre de l'économie d'accorder des avances aux collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme. Elle n'a pas servi depuis 1996. Il est donc, à mon sens, devenu inutile de provisionner cette action et je vous propose de supprimer ces crédits. C'est mon amendement n° 1.

L'augmentation de 50 % de la seconde section du compte est due au fait qu'en 2010 il n'y avait plus de taxe professionnelle alors qu'en 2011, le compte de concours financiers retracera les reversements de recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de cotisation foncière des entreprises (CFE), d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et de taxe sur les surfaces commerciales.

Sous réserve de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Venons-en aux huit articles rattachés à la mission. L'article 79 proroge la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES) de Mayotte jusqu'en 2013 et majore son montant de 5 millions d'euros. Cette prolongation est nécessaire compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre d'une fiscalité de droit commun dans cette collectivité. Il faut donc prévoir un financement de la construction des établissements par une subvention de l'État. On peut s'étonner toutefois du doublement de son montant. Il faut probablement en conclure que, depuis 2003, les montants alloués à Mayotte étaient sous-évalués au regard des besoins de la collectivité et que cette forte augmentation est due à la départementalisation du territoire.

Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

L'article 80 fixe, pour 2011, les évolutions de diverses composantes de la DGF afin de préserver des marges de manœuvre pour les dotations de péréquation, dans un contexte de gel des concours de l'État. Il s'inscrit dans le prolongement des mesures adoptées dans les précédentes lois de finances pour 2009 et 2010, qui avaient prévu l'écrêtement du complément de garantie des communes et le gel de la croissance des dotations d'investissement, et dans le contexte général du gel des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Cet article limite la progression des parts forfaitaires de la DGF de chacun des niveaux de collectivités territoriales.

Les modalités retenues sont les suivantes : pour le bloc communal, gel en valeur des dotations de base par habitant, écrêtement du complément de garantie des communes en fonction du potentiel fiscal – soit pour toutes les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen – et écrêtement de la dotation de compensation des communes et EPCI. Pour les départements, nous constatons le gel en valeur de la dotation de base par habitant. Autrement dit, la péréquation sera financée avec le produit de l'écrêtement des dotations de base. Nous évoluons donc vers une forme de péréquation horizontale, là aussi. Pour les régions, enfin, diminution de la dotation forfaitaire de 0,12 %.

M. Jean Arthuis, président. – Il n'y aura donc aucune réforme de fond pour la péréquation. L'écart, en termes de dotation par habitant, restera de un à quatre.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Tout est gelé. Mais la péréquation est traitée par ailleurs.

Les règles ainsi définies appellent plusieurs observations. Dans le contexte actuel, le gel des dotations forfaitaires est inévitable à double titre : il permet de prendre en compte les contraintes liées à l'augmentation de la population et au développement de l'intercommunalité et il assure simultanément une progression satisfaisante des dotations de péréquation.

Le dispositif de ciblage de l'écrêtement du complément de garantie mériterait d'être précisément évalué et sans doute moins concentré sur un petit nombre de collectivités. Je ne dispose pas cependant des éléments suffisants pour vous proposer de modifier la limite de 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national, limite au-delà de laquelle s'applique l'écrêtement.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 23, relatif à l'évolution des compensations d'exonérations, qui vise à instituer en 2011 un prélèvement sur recettes de l'État d'un montant de 115 millions d'euros qui serait versé globalement à la DGF 2011. Le vote des articles de seconde partie à l'Assemblée pourrait donc modifier assez sensiblement les règles d'évolution fixées par cet article.

Dans ce contexte, se pose aussi la question de l'avenir du Comité des finances locales (CFL). Cette instance s'est en effet imposée ces dernières années comme un partenaire reconnu et efficace de l'État, du Parlement et des élus locaux. En proposant l'inscription directe dans la loi des divers montants des composantes de la DGF des collectivités territoriales, ce projet de loi de finances prive le CFL d'une grande part de ses compétences, ce qui est regrettable. Il convient donc, pour préserver ses prérogatives, de restaurer à son profit des marges de manœuvre dans un contexte de gel durable des dotations, moins favorable que la période passée durant laquelle le CFL était amené à répartir la progression des concours de l'État.

Je vous propose de réserver la position de la commission sur cet article jusqu'à son examen par l'Assemblée nationale.

L'article 81 précise les règles d'évolution applicables en 2011 aux principales dotations de péréquation communale. Il prévoit une augmentation de la masse mise en répartition, au titre de la DSU-CS, de 77 millions d'euros, soit une progression de 6,23 %, et un accroissement de la DSR de 50 millions. Il propose également la prorogation en 2011 des modalités de répartition de la DSU en vigueur, c'est-à-dire la reconduction du mécanisme dit de « DSU cible » qui doit permettre, à titre transitoire, de concentrer pour une année supplémentaire l'essentiel de la progression de la dotation sur les communes les plus défavorisées. Enfin, il propose de maintenir à 50 millions le montant de la DDU pour 2011.

Cet article appelle deux observations : la réforme de la DSR qui a fait l'objet d'un groupe de travail au Comité des finances locales, pourrait être présentée sous la forme d'un amendement du Gouvernement au cours de l'examen du projet de loi de finances. En outre, comme pour l'article 80, cet article aboutit à restreindre fortement le rôle du CFL dans la mesure où les règles d'évolution des dotations de péréquation figurent dans la loi.

Il convient donc de redonner des marges de manœuvre au CFL. Le projet de loi prévoit en effet que la croissance de la DSR doit aller à la fraction « péréquation ». Il serait préférable de s'en remettre au CFL qui a toujours fait

preuve de sagesse dans la répartition de la croissance de la DSR entre fraction « péréquation » et fraction « bourgs-centres ». C'est l'objet de mon amendement n° 2. Je vous propose donc d'adopter cet article sous réserve de cette modification.

L'article 82 crée une nouvelle dotation à destination des communes rurales par la fusion de la DGE et de la DDR. Cette dotation unique, intitulée dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), s'élèverait pour 2011, à 615,7 millions, soit les montants cumulés 2010 de la DGE et de la DDR. La DETR subventionnera les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre, déjà en vigueur dans l'un ou l'autre des deux dispositifs fusionnés.

En ce qui concerne les modalités de calcul des enveloppes départementales, les critères retenus sont, pour 70 % du montant total de la dotation, la population et le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles, et pour les 30 % restants, la densité de population du département et le potentiel financier moyen des communes éligibles. Les charges territoriales sont donc prises en compte dans cette répartition, ce dont je me félicite. Ces modalités de calcul favorisent l'intercommunalité en réservant la plus grande part de l'enveloppe aux critères relatifs aux EPCI.

Un système de garantie est prévu afin que l'enveloppe départementale soit au moins égale à 90 % et au plus égale à 110 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente au titre de la DGE et de la DDR.

Une commission d'élus, sur le modèle de la commission d'élus de la DGE des communes, est créée. Cette mesure de simplification renforcera l'efficacité des subventions versées par l'État et réduira les délais d'instruction et de décision. Mais la nouvelle commission ne disposera pas de compétences aussi étendues que la commission d'élus actuellement en charge de la DDR, celle-ci étant consultée sur chacune des opérations subventionnables. Le texte définissant les attributions de la nouvelle commission d'élus DETR s'inspire, en effet, du modèle de la commission DGE qui n'est saisie pour avis que de la définition des catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'État, des taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles. Ce choix aboutit à priver les élus de compétences qu'ils exercent actuellement. Je vous présente donc un amendement n° 3 visant à rétablir ces compétences en prévoyant que la liste des opérations à subventionner et les montants des subventions sont soumis pour avis à la commission d'élus. En outre, afin de ne pas retarder les procédures de répartition des subventions en 2011, du fait des élections des nouvelles commissions, un autre amendement n° 4 prévoit qu'exceptionnellement en 2011 la commission d'élus de la DETR sera composée des deux commissions d'élus DGE et DDR fusionnées.

Je vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

L'article 83 fixe à 10 millions d'euros le montant du fonds destiné aux communes perdant des ressources du fait de la restructuration des armées. Je vous suggère d'adopter cet article sans modification.

L'article 84 tire les conséquences, pour les règles de répartition de la dotation de péréquation urbaine, de la généralisation du RSA au 1^{er} juin 2009 en supprimant la référence au RMI. Il convient d'adopter cet article de coordination sans modification.

L'article 85 relève les seuils d'éligibilité à la garantie de dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale, attribuée au titre du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le seuil passerait de 0,5 à 0,6 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et de 0,4 à 0,5 pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à fiscalité unifiée. Le Gouvernement souhaite ainsi limiter le poids des garanties s'appliquant aux dotations d'intercommunalité des EPCI, qui rigidifient sa répartition. Ainsi, en 2010, 914 EPCI ont bénéficié de garanties pour un montant total de 275 millions, soit plus de 10 % du montant total réparti.

Cette mesure devrait dégager, sur la totalité des catégories d'EPCI, une économie de 10,7 millions en 2011, nécessaire pour financer la dotation d'intercommunalité. Toutefois, on observe que seuls 30% des EPCI bénéficient en 2010 de cette garantie malgré une forte progression ces dernières années. En outre, des EPCI qui se sont mis en situation d'augmenter leur CIF en 2010 ne bénéficieront pas de cette garantie en 2011 du fait du relèvement des plafonds. Je vous propose donc de réserver la position de la commission sur cet article jusqu'à son examen par l'Assemblée nationale.

L'article 86 actualise les dispositions relatives aux modalités de calcul des potentiels fiscaux et financiers des différents niveaux de collectivités territoriales. Le potentiel fiscal et le potentiel financier permettent d'établir une comparaison des richesses fiscale et financière potentielles, et non réelles, des collectivités les unes par rapport aux autres. Ils sont pris en compte dans le calcul des dotations de péréquation : pour le niveau communal, DSU-CS, DSR, DNP, dotation d'intercommunalité, ainsi que le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ; dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine pour les départements ; dotation de péréquation régionale pour les régions.

La suppression de la taxe professionnelle et la mise en place pour 2010 d'un régime transitoire avec la compensation relais ont rendu largement obsolètes les dispositions relatives aux modalités de calcul des potentiels fiscaux et financiers des différents niveaux de collectivités territoriales.

Cet article propose un dispositif en deux temps. Afin de préserver l'objectivité du calcul du potentiel fiscal, une distinction est faite entre l'année 2011 et les années suivantes pour éviter l'effet de la compensation-relais. Le potentiel fiscal pour 2011 prendrait donc en considération les taux moyens nationaux des trois impôts sur les ménages de l'année 2010 et les bases et taux

moyens nationaux de taxe professionnelle utilisés pour le calcul du potentiel fiscal 2010. Cette disposition permettrait de faire de 2011 une année de transition dans la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales. A compter de 2012, serait mis en place un potentiel fiscal recalculé tirant les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et des recompositions de fiscalité locale entre niveaux de collectivités.

Le II de cet article accorde un sursis d'une année au FSRIF, puisqu'il prévoit qu'en 2011 les bases et les taux de taxe professionnelle retenus sont ceux utilisés pour l'application du second prélèvement en 2010.

Je suis convaincu du bien-fondé de la position du Gouvernement pour 2011. Il est en effet judicieux d'écarter la compensation-relais dont la logique est très différente de celle retenue pour le calcul de la richesse potentielle. Pour ce qui concerne les définitions des potentiels fiscal et financier prévues à partir de 2012, je suis en revanche très réservé. Cet article a certes le mérite d'exister et constitue une base de réflexion. Il est également appréciable qu'il élargisse la définition actuelle du potentiel fiscal en l'ouvrant à l'ensemble des impositions économiques. Toutefois, il n'existe pas de simulations détaillées pour 2012 autres que celles réalisées par la mission confiée à l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances et que l'on trouve dans le rapport Durieux. En outre, le projet de loi de finances propose plusieurs ajustements de la fiscalité économique locale qui auront des effets importants sur le potentiel fiscal des collectivités territoriales.

Du fait de cette grande incertitude, il serait plus raisonnable de laisser du temps à la réflexion, à la concertation et aux simulations et de reporter à plus tard la définition du potentiel fiscal 2012. Je vous présente un amendement, n° 5, en ce sens.

Je vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour ce rapport. Sur plusieurs points, notre commission ne pourra pas statuer définitivement tant que l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée. Nous sommes dans une période transitoire durant laquelle il n'est possible de prendre que des mesures conservatoires.

M. Philippe Dallier. – L'année prochaine, le complément de garantie au titre de la DGF pour les communes sera rabaissé de 150 millions et, contrairement à 2010 où l'on avait écrié uniformément tout les communes, on devrait être plus sélectif en 2011. Mais j'ai du mal à comprendre puisqu'il s'agit d'écrier des communes où le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen. Cette disposition va donc toucher des communes qui sont déjà sous le potentiel fiscal moyen ! On nous présente cela comme une mesure sélective afin de ne pas pénaliser tout le monde, et la mesure frappe à un niveau fort bas. Ne faudrait-il pas relever ce seuil ?

Je m'interroge aussi sur l'utilité de la DDU. Lorsqu'on est arrivé au terme du processus du doublement de la DSU, après l'avoir fait passer de

600 millions d'euros à 1,2 milliard, certains se sont émus et ont demandé à ce qu'elle continue à progresser de 120 millions tous les ans. Le Gouvernement a coupé la poire en deux : il ne l'a augmentée que de 70 millions mais il a créé la DDU, dotée de 50 millions, pour encourager les investissements. Ne faudrait-il pas remettre ces 50 millions dans la progression de la DSU ? Les communes les plus en difficulté ont plutôt besoin d'équilibrer leur section de fonctionnement que leur section d'investissement. Or, avec la DDU, on sélectionne sur dossier et on se demande toujours comment les choix ont été opérés. Les communes doivent, en outre, présenter des projets d'investissements alors que celles qui sont en difficulté ne peuvent en présenter tous les ans. Cette mécanique est complexe et elle rate son but. Par souci d'efficacité, je préférerais que l'on remette ces 50 millions dans la DSU.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – On appliquait une baisse générale de 2 % sur le complément de garantie, de manière linéaire ; le choix, cette année, se veut péréquateur. Mais il ne touche pas que les communes les plus riches. Nous n'avons pas obtenu les simulations détaillées que nous demandions, mais 6 500 communes seraient concernées. Il est préférable d'attendre le vote de l'Assemblée nationale avant de faire bouger le curseur de l'écrêtement. Voilà pourquoi nous proposons de réserver notre décision. Cela dit, le potentiel fiscal visé est une moyenne nationale et non par strate.

M. Jean Arthuis, président. – Quelles communes l'écrêtement affecterait-il ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Toutes celles au-dessus de ce seuil.

M. Philippe Dallier. – Y compris celles qui bénéficient du complément de garantie !

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je ne suis pas loin de penser comme vous sur la DDU. Pour autant c'est une subvention d'investissement, avec des programmes en cours, alors que la DSU aide au fonctionnement. Il paraît difficile de décider leur fusion par un amendement.

M. Philippe Dallier. – J'essaierai...

M. Edmond Hervé. – Je suis, comme toujours, admiratif devant l'expertise et la sagesse de M. Jarlier. Quel lien y a-t-il entre gel des dotations, péréquation et clause de revoyure ? Je souhaiterais plus de clarté.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – La mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'est pas directement concernée par la clause de revoyure, laquelle concerne les ressources fiscales mises en place à partir de la réforme de la taxe professionnelle. Je vous renvoie à l'article 63 du projet de loi de finances qui crée un fonds de péréquation directement lié à cette réforme.

M. Jean Arthuis, président. – Il faudra un jour mettre en cohérence la péréquation fiscale et les dotations afin d'éviter des injustices insupportables.

M. Edmond Hervé. – Méfions-nous du « syndrome de Washington » : ici aussi, nous connaissons la contestation du pouvoir central. Or la complexité atteinte par la fiscalité locale peut susciter les critiques véhémentes de certains élus territoriaux.

M. Jean Arthuis, président. – Il vient un moment où nous ne pouvons plus expliquer ce que nous faisons. Retraites, fiscalité, tout cela est compliqué et inégalitaire.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Les technocrates sont au pouvoir ...

M. Edmond Hervé. – Cela alimente la division entre la base et les élus.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Il y a un vrai problème de lisibilité. La DGF permettait une péréquation verticale mais l'on en est venu à écrêter des dotations pour financer la péréquation. Il faudrait que celle-ci intègre tous les éléments et soit traçable.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Si nos systèmes sont aussi complexes, c'est que nous ne savons pas très bien ce que nous voulons. Nous affirmons une règle pour en limiter aussitôt les effets, nous énonçons un principe en prévoyant des exceptions. Comment cela serait-il compréhensible ? Lorsqu'une réforme globale des dotations est intervenue en 2005, j'avais eu l'illusion de comprendre un peu, mais la complexité s'est installée, malgré les meilleures intentions du monde. Si c'était techniquement possible, il faudrait tout mettre à plat tous les trois ans, simplifier, éliminer les contradictions et les doublons. Mais les administrations n'ont rien à gagner à ce travail considérable et les parlementaires, qui ont mille choses à faire, n'ont pas la base de données ni les moyens de procéder à des simulations. On le voit bien avec la question sur la DSU et la DDU : comment faire sans la liste des communes concernées ? Alors on est prudent et l'on n'agit que quand un élu crie trop fort.

M. Jean Arthuis, président. – Nous ne sommes jamais parvenus à créer un système de simulation propre au Sénat. Il n'y a que quelques spécialistes, qui travaillent à la DGCL, et répondent à une demande politique. Certains amendements sont inspirés par des spécialistes, souvent formés à l'université de Rennes. Il y aurait 800 critères pour la DGF. Tant qu'il y avait du grain dans la mangeoire, on pouvait agir, mais l'on ne peut réformer que quand il y a des gagnants ou qu'il n'y a pas de perdants. Or ici, on va écrêter des communes qui ne sont pas même à la moyenne du potentiel fiscal. On pourrait relever jusqu'à la moyenne.

M. Charles Guené. – Cela ne suffit pas.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Seules très peu de grandes villes seraient touchées.

M. Edmond Hervé. – Vous avez mentionné Rennes où, voilà une quarantaine d'années, a été créé un Institut des finances locales, à l'initiative d'Yves Fréville. Nous sommes un certain nombre à en être sortis. Un bureau d'études s'est créé, nous travaillons ensemble. Je suggère que pendant un mois, nous arrêtons de discuter des amendements pour prendre le temps d'élaborer des textes fondamentaux et nous constituer une culture commune. Je mesure les pressions, je vois aussi que l'on ne vote que des amendements : la suppression de la taxe professionnelle n'est pas un grand texte fondamental.

M. Philippe Dallier. – Il ne s'agit pas de rêver du grand soir fiscal mais de savoir quand interviendra la grande réforme de la péréquation et de la DGF. Jean-Jacques Jégou vous dirait que dans le Val-de-Marne, les écarts dont de 1 à 2 entre communes comparables ; la différence atteint 35 % en Seine-Saint-Denis. Commençons par traiter de la DGF.

M. Edmond Hervé. – Quand une réforme ne fait que des perdants, elle est vouée à l'échec. C'est pourquoi la réforme est difficile...

M. Jean Arthuis, président. – Elle n'a pourtant jamais été aussi nécessaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Seule la révolution est possible...

M. Jean Arthuis, président. – Ou la faillite ! Le Fonds monétaire international nous donnera alors ses instructions...

Mme Nicole Bricq. – Le FMI n'a pas les experts pour cela...

M. Charles Guené. – Je remercie M. Jarlier de la clarté de son rapport. L'Assemblée nationale a essayé d'obtenir 115 millions d'euros supplémentaires qui pourront servir à ce que le nombre de communes touchées par l'article 80 passe de 6 000 à 3 000. Je souscris à votre proposition sur la DSR et je suis complètement d'accord avec vous pour la DETR : laissons le pouvoir aux élus, le donner aux préfets constituerait un retour en arrière. Le coefficient d'intégration fiscale des EPCI pourrait toutefois rester au niveau actuel. Un potentiel fiscal temporaire cette année ? Oui, mais on pourrait aussi statuer avec une clause de revoyure car, si l'on reporte la décision, nous n'aurions pas les simulations et serions obligés de réinventer quelque chose l'an prochain.

M. Jean Arthuis, président. – L'idée est de réserver cet article sur le CIF jusqu'au vote de l'Assemblée.

M. Charles Guené. – C'est le réalisme.

M. Jean Arthuis, président. – Nous irons nous former un mois à Rennes. En attendant le grand soir fiscal prévu pour le printemps...

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – S’agissant des 0,75 % de potentiel fiscal, nous avons demandé la réserve de l’article afin de ne prendre position qu’après que l’Assemblée aura voté la deuxième partie. Il est important de se rappeler, s’agissant de la DSR, que la fraction de « péréquation » concerne 34 000 communes, de sorte qu’elle n’a pas d’effet péréquateur réel. Il en serait autrement si l’on arrivait à 10 000 communes.

Il ne faut pas pénaliser les communautés qui viennent de prendre de nouvelles compétences. L’on ne peut pas arrêter un dispositif alors que l’on modifie le calcul de la richesse des collectivités. Une fois que les choses sont en place, il est difficile de les modifier. Laissons le temps de la concertation et attendons de disposer des simulations et de connaître les critères. Fixer un dispositif de potentiel fiscal pour 2012 serait prématuré.

M. Jean Arthuis, président. – Nous avons cinq amendements à examiner. L’amendement n° 1 supprime dans le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales » 800 000 euros qui ne servent à rien.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Ils n’ont pas été utilisés depuis 1996.

La commission adopte l’amendement n° 1 à l’article 50 (Etat D annexé) du projet de loi de finances pour 2011.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Avec l’amendement n° 2 à l’article 81, le comité des finances locales répartira la DSR entre ses deux fractions.

La commission adopte l’amendement n° 2 à l’article 81 du projet de loi de finances pour 2011.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Par les amendements n° 3 et 4, nous redonnons un pouvoir consultatif à la commission d’élus de la DETR et nous proposons qu’elle soit en 2011 constituée par la fusion des deux commissions existantes DGE et DDR.

La commission adopte les amendements n° 3 et 4 à l’article 82 du projet de loi de finances pour 2011.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L’amendement n° 5 supprime les dispositions relatives à la définition du potentiel fiscal au-delà de 2011.

La commission adopte l’amendement n° 5 à l’article 86 du projet de loi de finances pour 2011.

A l’issue de ces débats, la commission a décidé de proposer au Sénat :

- l’adoption des crédits du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » et des articles 81, 82 et 86 ainsi modifiés ;

- l'adoption sans modification des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi que des articles 79, 83 et 84.

Elle a décidé enfin de réserver sa position sur les articles 80 et 85 jusqu'à leur examen par l'Assemblée nationale.

*** ***

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale :

- a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et des articles 79, 83 et 84 ;

- a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 85 ;

- a adopté un amendement à l'article 80, un amendement à l'article 81 et confirmé l'adoption d'un autre amendement à cet article, adopté un amendement à l'article 82, complété le premier amendement adopté sur cet article lors de sa réunion du 4 novembre et confirmé le second amendement adopté sur cet article, et décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces trois articles ainsi modifiés ;

- a confirmé l'adoption d'un amendement à l'article 86 et décidé de proposer l'adoption de cet article ainsi modifié ;

- a confirmé sa décision de proposer l'adoption, avec modification, des crédits du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriale ».