

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

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

Rapporteurs spéciaux: MM. Charles GUENÉ et Jean GERMAIN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LES FINANCES LOCALES DANS LE PLF 2015

I. LA BAISSÉ DE 3,67 MILLIARDS D'EUROS DES DOTATIONS	5
II. LES DISPOSITIONS DESTINÉES À CORRIGER LES EFFETS DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS	5
A. LA HAUSSE DE LA PÉREQUATION.....	5
B. QUEL SOUTIEN POUR L'INVESTISSEMENT LOCAL ?.....	6
1. Des mesures relatives au FCTVA.....	6
2. Le remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle par une dotation de « soutien » à l'investissement.....	7
C. UNE RÉFORME DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES ET DES DÉPARTEMENTS	7

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

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....	9
II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....	11

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

<ul style="list-style-type: none"> • ARTICLE 58 (Art. L.2113-20, L. 2334-4, L. 2334-7, L. 2334-7-1, L. 2334-7-3, L. 2334-10, L. 2334-11, L. 2334-12, L. 2334-13, L. 2334-18-2, L. 2334-40, L. 2334-41, L. 2336-2, L. 3334-1, L. 2334-3, L. 2334-4, L. 4332-4, L. 43-32-7, L. 5211-28, L. 5211-32-1 et L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales) Règles de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales 	15
<ul style="list-style-type: none"> • ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 58 (Art. L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales) Prise en compte dans l'attribution de la dotation de solidarité rurale de la réforme de la carte cantonale 	39
<ul style="list-style-type: none"> • ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 58 (Art. L.2336-1 du code général des collectivités territoriales) Ralentissement de la progression du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) 	41
<ul style="list-style-type: none"> • ARTICLE 58 bis (Art L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales) Élargissement de la dérogation relative aux prélèvements et reversements du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) entre les communes membres 	42

• ARTICLE 58 ter (Art. L. 2336-3 et L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales) Condition de « double majorité » pour la répartition libre du FPIC	44
• ARTICLE 58 quater (Art. L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales) Relèvement du seuil d’effort fiscal pour bénéficier du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2016	46
• ARTICLE 58 quinquies (Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales) Prise en compte des contrats à durée déterminée d’insertion pour le calcul des attributions du fonds de mobilisation départemental pour l’insertion	50
• ARTICLE 58 sexies Rapport sur la soutenabilité du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	52
• ARTICLE 59 (Art. L.2531-1 du code général des collectivités territoriales) Modification des règles de contribution au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France	54
• ARTICLE 59 bis (Art. L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales et article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) Pérennisation de la diminution des dotations en contrepartie du bénéfice de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	59
• ARTICLE 59 ter (Art. L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales) Ajustement du fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	61
• ARTICLE 59 quater (Art. L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales, article 1594 D du code général des impôts et article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre de finances pour 2014) Pérennisation de la possibilité pour les départements de relever le taux des droits de mutations à titre onéreux et du fonds de solidarité des départements	63
• ARTICLE 59 quinquies (Art. L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales) Assouplissement des conditions de création des communautés d’agglomération	65
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	69
EXAMEN EN COMMISSION	83

PREMIÈRE PARTIE LES FINANCES LOCALES DANS LE PLF 2015

I. LA BAISSSE DE 3,67 MILLIARDS D'EUROS DES DOTATIONS

Après le gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis leur diminution de 1,5 milliard d'euros en 2014, le Gouvernement a annoncé une nouvelle baisse de 11 milliards d'euros à horizon 2017.

L'article 9 du projet de loi de finances pour 2015 diminue par conséquent de 3,67 milliards d'euros les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales par rapport à 2014.

L'article 58, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », répartit cette diminution entre les différents niveaux de collectivités territoriales – selon des critères identiques à ceux retenus en 2014 pour répartir la minoration de 1,5 milliard d'euros.

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement minorant de 1,2 milliard d'euros la baisse des dotations. En effet, considérant que celle-ci aurait un effet potentiellement récessif sur l'investissement local et devrait entraîner une hausse des impôts locaux (pour un montant de 5 milliards d'euros à horizon 2017), elle a considéré, avec ce dispositif, qu'il convenait de **déduire de la minoration les dépenses imposées par l'État aux collectivités territoriales.**

Le montant total de ces dépenses imposées s'élève à 1,2 milliard d'euros selon l'évaluation la plus récente, pour l'année 2013, de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

II. LES DISPOSITIONS DESTINÉES À CORRIGER LES EFFETS DE LA BAISSSE DES DOTATIONS

A. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION

L'article 58 prévoit également une hausse de la péréquation verticale de 228 millions d'euros. Les dotations de péréquation du bloc communal augmenteraient de 208 millions d'euros : + 120 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), + 78 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et + 10 millions d'euros pour la dotation nationale de péréquation (DNP). Les dotations de péréquation des départements augmenteraient de 20 millions d'euros.

Cette augmentation de la péréquation dite « verticale », est financée sans majoration de l'enveloppe normée : la moitié est financée au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) tandis que l'autre moitié est financée par une minoration des variables d'ajustement. Autrement dit, la hausse de la péréquation verticale est intégralement financée par les collectivités territoriales elles-mêmes.

De plus, à l'initiative de notre collègue François Pupponi, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant d'augmenter de 99 millions d'euros supplémentaires la DSU et la DSR.

Par ailleurs, en 2015, la loi prévoit déjà une hausse de la péréquation horizontale de 230 millions d'euros :

- le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) passe de 570 millions d'euros à 780 millions d'euros (+ 210 millions d'euros) ;

- le montant du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) est porté de 250 millions d'euros à 270 millions d'euros (+ 20 millions d'euros).

La commission des finances du Sénat, lors de son examen des articles de la première partie du présent projet de loi de finances, a considéré qu'en l'absence d'évaluation des effets combinés de la hausse de la péréquation et de la baisse des dotations, il convenait de ralentir la progression de la péréquation. Elle a donc proposé d'augmenter la péréquation verticale de 119 millions d'euros, comme en 2014, et non de 228 millions d'euros.

B. QUEL SOUTIEN POUR L'INVESTISSEMENT LOCAL ?

1. Des mesures relatives au FCTVA

Face aux craintes d'un repli brutal de l'investissement local ayant des conséquences sur l'emploi et sur la croissance, une augmentation du taux forfaitaire du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a été adoptée à l'Assemblée nationale (article 9 *bis*).

Le taux a ainsi été porté à 16,404 %, ce qui représente une hausse du montant du FCTVA de 5 % environ. Cette disposition représenterait une moindre recette pour l'État de 26 millions d'euros en 2015 et 246 millions d'euros à partir de 2017 (à rythme de remboursement inchangé).

Par ailleurs, le FCTVA a été exclu du champ de l'enveloppe normée, afin d'éviter que son dynamisme ne pèse sur le montant des autres concours de l'État aux collectivités territoriales – ceux-ci augmentent ainsi de 166 millions d'euros en 2015 par rapport à la version initiale du projet de loi de finances.

2. Le remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle par une dotation de « soutien » à l'investissement

L'article 9 *ter* du projet de loi de finances prévoit de remplacer les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) par une dotation de « soutien » à l'investissement local.

Les FDPTP, d'un montant total de 423 millions d'euros, sont versés par l'État aux départements, qui les répartissent ensuite à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les FDPTP seraient remplacés par une « dotation de soutien à l'investissement local » d'un même montant.

À ce stade, les modalités de répartition de cette dotation ne sont pas précisées mais il pourrait s'agir d'une majoration de plusieurs dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de développement urbain (DDU), la dotation globale d'équipement (DGE), la dotation de solidarité urbaine (DSU) « cible » ou dotation de solidarité rurale (DSR) « cible ».

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a supprimé l'article 9 *ter*, considérant que les collectivités ne bénéficieraient pas d'un euro supplémentaire de la part de l'État à travers ce dispositif et qu'il fragiliserait les communes et EPCI qui perçoivent aujourd'hui les attributions versées au titre des FDPTP.

C. UNE RÉFORME DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES ET DES DÉPARTEMENTS

L'article 58 du projet de loi de finances prévoit de fusionner les diverses composantes de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes d'une part et des départements d'autre part : aussi, les situations existantes seraient gelées. Cette « nouvelle » dotation forfaitaire évoluerait en fonction de la démographie et d'un écrêtement qui porterait désormais sur l'ensemble de la dotation forfaitaire et serait péréquée.

Le fonctionnement actuel de la DGF n'a pas été conçu dans un contexte de diminution de son montant et cette réforme *a minima* devrait être suivie par une refonte d'ampleur, annoncée pour le projet de loi de finances pour 2016¹.

* *
*

¹ Voir la communication de notre collègue François Marc sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (réunion de la commission des finances du 22 octobre 2014).

Enfin, d'autres dispositions du projet de loi de finances pour 2015 concernent les collectivités territoriales : la suppression de taxes dites « à faible rendement », qui sont perçues par les communes (article 8), le prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau (article 16), ou encore l'exonération (non compensée) de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises pour les activités de méthanisation agricole (article 42).

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

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

Avec un montant total de crédits de 2,680 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que **5 % des concours de l'État aux collectivités territoriales.**

L'architecture de la mission est profondément modifiée cette année, dans la mesure où les anciens programmes 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions » sont **fusionnés au sein d'un nouveau programme 119** « Concours financiers aux collectivités territoriales ».

Ce programme 119 représente 2,56 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 2,49 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

S'agissant des communes, il regroupe les crédits attribués aux communes et à leurs groupements en vue de compenser une partie des charges transférées à ces collectivités, de soutenir l'investissement local et de renforcer la péréquation. À ce titre, il porte les dotations suivantes : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (616 millions d'euros en AE), dotation forfaitaire titres sécurisés, dotation « régisseurs de police municipale », dotation politique de la ville (DPV), qui remplace la dotation de développement urbain (DDU) (100 millions d'euros en AE), ainsi que la dotation générale de décentralisation des communes (130 millions d'euros en AE et CP), destinée à assurer la compensation de charges transférées.

Concernant les départements, le programme porte les crédits de la dotation globale d'équipement des départements (219 millions d'euros en AE et CP) et de la dotation générale de décentralisation des départements, destinée à assurer la compensation de charges transférées (265 millions d'euros en AE et CP).

Il regroupe également les crédits de la dotation générale de décentralisation des régions, destinée à assurer la compensation de charges transférées (984 millions d'euros en AE et CP).

Enfin, il comprend les crédits de la dotation générale de décentralisation attribuée, dans le cadre de concours particuliers,

indistinctement aux différentes collectivités territoriales (223 millions d'euros).

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (170 millions d'euros en AE et 194 millions d'euros en CP) regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, des dotations outre-mer et les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) (2,8 millions d'euros en CP).

Évolution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	FDC et ADP 2015	LFI 2014	PLF 2015	FDC et ADP 2015
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	2 494	2 557	-	2 433	2 486	-
01 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	735	734	-	675	664	-
02 - Dotation générale de décentralisation des communes	130	130	-	130	130	-
03 - Soutien aux projets des départements	219	219	-	219	219	-
04 - Dotation générale de décentralisation des départements	265	265	-	265	265	-
05 - Dotation générale de décentralisation des régions	922	984	-	922	984	-
06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	222	223	-	222	223	-
122 - Concours spécifiques et administration	266	170	0,09	278	194	0,09
01 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	114	17	-	126	41	-
02 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	2	3	0,09	2	3	0,09
04 - Dotation Outre-mer	150	150	-	150	150	-
Total mission	2 760	2 727	0,09	2 711	2 680	0,09

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

FDC : fonds de concours ; ADP : attributions de produit

Les crédits du programme 119 sont parfaitement stables, à l'exception des mouvements ci-dessous :

- s'agissant de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, la baisse de 1 million d'euros des AE s'explique par la diminution des crédits de la dotation forfaitaire titres sécurisés ;

- l'évolution à la hausse de la dotation générale de décentralisation des régions (action 05 du programme 119) (+ 62,6 millions d'euros) s'explique par la compensation aux régions des charges résultant du décret du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

- la hausse de 1 million d'euros de l'action 06 du programme 119 résulte de la majoration des crédits du concours particulier relatif au domaine public fluvial, du fait du transfert du domaine public du fleuve du port de Saint-Laurent-du-Maroni à la communauté de communes de l'Ouest guyanais et de la Sèvre niortaise à l'Institut interdépartemental du bassin de la Sèvre niortaise.

Les crédits du programme 122 voient les CP des subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques doubler (24 millions d'euros) par rapport à l'an dernier afin de couvrir les besoins 2015. La différence des crédits par rapport à la loi de finances pour 2014 s'explique par le fait que cette action accueille les crédits des mesures à titre non reconductible adoptées par le Parlement en cours d'examen.

Enfin, les crédits de la DGCL augmentent de 260 000 euros, du fait d'une baisse des dépenses de fonctionnement (- 40 000 euros environ) et d'une hausse des dépenses d'informatique (+ 300 000 euros environ).

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, actuellement en discussion au Parlement, prévoit une **stabilité des crédits de paiement sur le triennal 2015-2017**, à 2,68 milliards d'euros.

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement minorant de 1 million d'euros les crédits des travaux divers d'intérêt local (TDIL).

Votre commission des finances vous propose un amendement revenant sur cette baisse des crédits. En effet, cette diminution des dotations viendrait s'ajouter à la réduction déjà considérable des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

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

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), dont les crédits s'élèvent à plus de 101 milliards d'euros en 2015, comporte deux sections :

- la première section, correspondant au programme 832, 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 ;

- 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.

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

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2014	Demandés pour 2015	LFI 2014	Demandés pour 2015
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6	6	6	6
01 - Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du CGCT	6	6	6	6
02 - Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du CGCT	-	-	-	-
03 - Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)	-	-	-	-
04 - Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel	-	-	-	-
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	97 641	101 466	97 641	101 466
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	90 001	93 793	90 001	93 793
02 - Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5 912	5 881	5 912	5 881
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	827	874	827	874
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE, de la CVAE, de la TH et sur le produit de la TICPE	901	918	901	918

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

S'agissant du programme 832, comme les années précédentes, **seule l'action 01 « 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 de crédits**. 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).

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

Ce montant de 6 millions d'euros permet de disposer d'une marge de manœuvre immédiate dans le cas d'une demande d'utilisation du dispositif par une ou plusieurs collectivités.

En pratique, depuis 1996, une seule avance a été accordée à travers ce programme : la loi de finances rectificative pour 2013 a ouvert 41,9 millions d'euros de crédits supplémentaires correspondant à une avance accordée à la Polynésie française.

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'État aux collectivités territoriales sur le montant d'une partie de leurs impositions. Il est doté pour 2015 de 101,5 milliards d'euros, en augmentation (+ 3,9 %) par rapport à la loi de finances pour 2014.

On peut noter que le Gouvernement prévoit une hausse de 4,2 % des impositions versées aux collectivités territoriales. De même, les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), transférés aux départements dans le cadre de la loi de finances pour 2014, augmentent de 5,7 %, ce qui confirme que les départements bénéficient là d'une ressource dynamique. Les frais de gestion transférés aux régions, par la même loi, connaissent un moindre dynamisme, puisqu'ils augmentent de 1,8 %. En revanche, il est prévu que les avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) diminuent de 0,5 %.

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

ARTICLE 58

*(Art. L.2113-20, L. 2334-4, L. 2334-7, L. 2334-7-1, L. 2334-7-3, L. 2334-10,
L. 2334-11, L. 2334-12, L. 2334-13, L. 2334-18-2, L. 2334-40, L. 2334-41,
L. 2336-2, L. 3334-1, L. 2334-3, L. 2334-4, L. 4332-4, L. 43-32-7, L. 5211-28,
L. 5211-32-1 et L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales)*

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

Commentaire : le présent article réforme la dotation forfaitaire des communes et des départements, répartit la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, prévoit la hausse de la péréquation verticale, remplace la dotation de développement urbain par la dotation politique de la ville, tire les conséquences de la recentralisation du dépistage des infections sexuellement transmissibles et reporte la prise en compte de la compétence « urbanisme » pour la DGF bonifiée.

I. LA RÉFORME DES DOTATIONS FORFAITAIRES DES COMMUNES ET DES DÉPARTEMENTS

A. LE DROIT EXISTANT

1. La dotation forfaitaire des communes

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes comprend une part forfaitaire et une part de péréquation. La part forfaitaire est composée des dotations suivantes.

Dotation forfaitaire de la DGF des communes en 2014*(en millions d'euros)*

Dotation de base	6 812,2
Dotation de superficie	225,4
Complément de garantie	4 731,9
Compensations	1 331,5
Dotation parcs naturels et marins	3,5
Dotation de consolidation	0,1
Contribution au redressement des finances publiques ¹	- 610,0
Préfiguration des métropoles	- 1,9
Total	12 492,7

Source : direction générale des collectivités territoriales

Chacune de ces composantes obéit à des règles d'évolution spécifiques.

a) La dotation de base

La dotation de base est destinée à « *tenir compte des charges liées à l'importance de la population* » et, dès lors, son mode de calcul est lié à la démographie. Plus précisément, le 1° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que son montant est égal, pour chaque commune, au produit de sa population par un montant compris entre 64,46 euros et 128,93 euros, « *en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État* ».

L'article R. 2334-3 du même code précise cette formule, en définissant un **coefficient logarithmique** dont la valeur varie en fonction de la population.

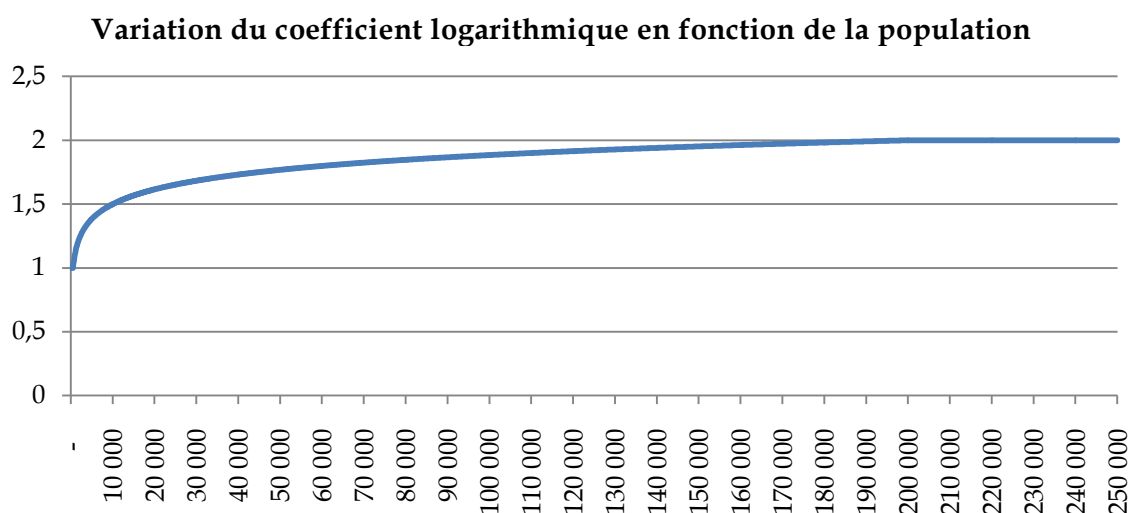
¹ Ce montant comprend le reliquat de la contribution du département de Paris, qui a été porté sur la dotation de la commune de Paris.

Formule de calcul du coefficient

Population	Coefficient
Inférieure ou égale à 500 habitants	1
Supérieure à 500 habitants et inférieure à 200 000 habitants	$1 + 0,38431089 \times \log (\text{population} / 500)$
Supérieure ou égale à 200 000 habitants	2

Source : commission des finances du Sénat

Ce coefficient est multiplié par le montant de 64,46291197 euros pour obtenir le montant de la dotation par habitant de la commune considérée. Ce coefficient étant logarithmique, sa valeur croît d'abord très rapidement avec la population puis de moins en moins vite, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Source : commission des finances du Sénat

Il résulte de ce mode de calcul **des écarts importants du montant de dotation de base par habitant**, qu'illustrent les deux tableaux suivants, extraits du rapport de votre rapporteur spécial Jean Germain sur la proposition de loi de notre ancien collègue Gérard Le Cam tendant au traitement équilibré des territoires par une réforme de la dotation globale de fonctionnement¹.

¹ Rapport n° 3 (2013-2014) déposé le 1^{er} octobre 2013.

**Montant des dotations par strate
(données 2013 pour les communes de métropole)**

(en millions d'euros pour les montants ; en euros pour les montants par habitant)

Groupe démographique	Population DGF	Nombre de communes	Dotation de base	Montant moyen par habitant
0 à 499 habitants	4 566 291	18 845	294,4	64,46
500 à 999 habitants	5 271 259	7 433	360,7	68,43
1 000 à 1 999 habitants	6 759 854	4 845	511,8	75,72
2 000 à 3 499 habitants	6 064 721	2 315	499,9	82,43
3 500 à 4 999 habitants	4 101 940	985	358,2	87,32
5 000 à 7 499 habitants	4 676 463	769	427,5	91,42
7 500 à 9 999 habitants	3 322 624	386	316,1	95,12
10 000 à 14 999 habitants	4 173 976	346	412,3	98,78
15 000 à 19 999 habitants	3 114 627	180	319,7	102,63
20 000 à 34 999 habitants	6 197 196	239	663,7	107,09
35 000 à 49 999 habitants	3 694 761	88	414,5	112,19
50 000 à 74 999 habitants	3 540 730	60	410,2	115,85
75 000 à 99 999 habitants	1 813 591	21	217,5	119,92
100 000 à 199 999 habitants	3 956 118	29	494,4	124,97
200 000 habitants et plus	6 091 499	11	785,4	128,93

Source : commission des finances du Sénat

Ce tableau montre que **l'écart de dotation par habitant diminue rapidement avec le nombre d'habitants**, du fait du caractère logarithmique et non proportionnel du coefficient.

Ainsi, l'on passe, par rapport aux communes de plus de 200 000 habitants, d'un rapport 2 pour les communes de moins de 500 habitants à un rapport 1,4 pour les communes de 5 000 à 7 499 habitants et 1,2 pour les communes entre 20 000 et 34 999 habitants.

De même, si l'on s'intéresse à la répartition de la dotation de base par rapport à la population (*cf. tableau ci-contre*), on observe que la moitié de la population habitant dans les communes les moins peuplées se partage 43 % de la dotation de base, quand l'autre moitié¹ de la population, qui habite dans les plus grandes villes, en reçoit 57 %. Du fait du caractère logarithmique du coefficient, l'écart de dotation est certes significatif (30 % de plus environ), mais très inférieur à celui de 100 % que l'on pourrait attendre au vu de la définition des bornes du coefficient (1 à 2).

¹ Respectivement 52 % et 48 %, arrondis à la moitié.

**Répartition de la dotation de base en fonction de la population
 (données 2013 pour les communes de métropole)**

Groupe démographique	Population		Dotation de base	
	Cumulée	Cumulée inverse	Cumulée	Cumulée inverse
0 à 499 habitants	7 %	100 %	5 %	100 %
500 à 999 habitants	15 %	93 %	10 %	95 %
1 000 à 1 999 habitants	25 %	85 %	18 %	90 %
2 000 à 3 499 habitants	34 %	75 %	26 %	82 %
3 500 à 4 999 habitants	40 %	66 %	31 %	74 %
5 000 à 7 499 habitants	47 %	60 %	38 %	69 %
7 500 à 9 999 habitants	52 %	53 %	43 %	62 %
10 000 à 14 999 habitants	58 %	48 %	49 %	57 %
15 000 à 19 999 habitants	62 %	42 %	54 %	51 %
20 000 à 34 999 habitants	72 %	38 %	64 %	46 %
35 000 à 49 999 habitants	77 %	28 %	71 %	36 %
50 000 à 74 999 habitants	82 %	23 %	77 %	29 %
75 000 à 99 999 habitants	85 %	18 %	80 %	23 %
100 000 à 199 999 habitants	91 %	15 %	88 %	20 %
200 000 habitants et plus	100 %	9 %	100 %	12 %

Lecture : les 34 % de la population habitant dans les communes les moins peuplées bénéficient de 26 % de la dotation de base. Les 38 % de la population habitant dans les communes les plus peuplées bénéficient de 46 % de la dotation de base.

Source : commission des finances du Sénat

b) La dotation de superficie

La dotation de superficie est calculée, comme son nom l'indique, en fonction de la superficie de la commune. Le 2° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que son montant est égal « à 3,22 euros par hectare à compter de 2011 et à 5,37 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne ». Depuis 2005, la dotation de superficie des communes de Guyane est plafonnée au triple de la dotation de base.

Son montant n'évolue plus depuis 2011.

c) Les compensations

Depuis 2004, le 3° de l'article L. 2334-7 du même code prévoit que les communes perçoivent également, au sein de la dotation forfaitaire, **une part « compensations »**, qui correspond à l'ancienne compensation de la « part salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle, supprimée par la loi de finances pour 1999¹, ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de

¹ Article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001.

En application du deuxième alinéa du 3° de l'article précité et de l'article L. 2334-7-1, **le montant de ces compensations peut être minoré** par le comité des finances locales (CFL), selon un pourcentage identique pour chaque commune, afin de financer notamment la hausse de la péréquation verticale et l'accroissement « naturel » de la dotation de base.

Ainsi, entre 2010 et 2014, les compensations sont passées de 1 840 millions d'euros à 1 331 millions d'euros (- 28 %).

d) Le complément de garantie

En application du 4° de l'article L. 2334-7, la dotation forfaitaire des communes comprend également un complément de garantie, destiné à l'origine à assurer qu'aucune commune ne voie sa dotation diminuer à l'occasion de la réforme de la DGF de 2004.

Ainsi, son montant était égal à la différence entre le montant de la dotation forfaitaire perçue en 2004 et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie perçue en 2005.

Ce montant peut être diminué, comme dans le cas des compensations, pour financer la croissance d'autres composantes de la DGF, sauf pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen.

Ainsi, entre 2010 et 2014, le complément de garantie est passé de 5 123 millions d'euros à 4 732 millions d'euros (- 8 %).

e) La dotation parcs nationaux et marins

Enfin, le 5° du même article L. 2334-7 prévoit une dotation en faveur des communes des parcs nationaux et des parcs naturels marins. Elle s'est élevée à 3,5 millions d'euros en 2014.

Une première fraction (3,2 millions d'euros) de cette dotation est répartie entre les communes dont le territoire est partiellement ou intégralement compris dans le cœur d'un parc national. Le montant revenant à chaque commune est calculé en fonction de la superficie comprise dans le cœur de parc.

La deuxième fraction (150 000 euros) est répartie entre les communes insulaires de métropole dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin.

Enfin, la troisième fraction (150 000 euros) est répartie entre les autres communes insulaires dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin.

2. La dotation forfaitaire des départements

La dotation forfaitaire des départements est régie par l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales.

Elle est composée d'une dotation de base, qui s'élevait à 4,88 milliards d'euros en 2014. Elle est calculée en multipliant le nombre d'habitants par un montant de 74,02 euros.

Elle est également composée d'une garantie, égale à la différence entre la dotation forfaitaire perçue en 2004, à laquelle est appliquée un taux d'évolution, et la dotation de base perçue en 2005. En 2014, cette garantie a représenté 3,12 milliards d'euros. Depuis 2011, le montant de la garantie ne peut plus augmenter. Depuis 2012, il peut être minoré, en fonction de critères péréquateurs, pour financer la croissance « spontanée » de la dotation de base et la péréquation.

La contribution des départements au redressement des finances publiques (476 millions d'euros en 2014) a été portée sur la dotation forfaitaire et répartie en fonction du revenu par habitant (70 %) et de l'effort fiscal (30 %).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'exposé des motifs du présent article explique qu'il « *simplifie [...]* l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements ».

1. La cristallisation de la dotation forfaitaire

a) Pour les communes

Le 3° du I de l'article 58 complète l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales par un III qui redéfinit les modalités de calcul et d'évolution de la dotation forfaitaire.

Le montant perçu par chaque commune est cristallisé à son niveau de l'année précédente – pour l'ensemble de la dotation forfaitaire – **et évolue à la hausse ou à la baisse en fonction de sa démographie**. Plus précisément, ce montant est majoré ou minoré de la variation de la population multipliée par un montant compris entre 64,46 et 128,93 euros, en fonction croissante de la population, « *dans des conditions déterminées par décret* ».

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, il s'agit de **reprendre le mécanisme du coefficient logarithmique** qui s'applique actuellement au calcul de la dotation de base. Ainsi, ce mécanisme s'appliquera à un périmètre plus large (la dotation forfaitaire et non plus la

seule dotation de base) mais ne concernera plus le calcul de l'ensemble de la dotation, mais sa seule évolution.

Évolution proposée des modalités de calcul de la dotation forfaitaire des communes

	Composantes	Modalités de calcul actuelles	Modalités de calcul proposées
Dotation forfaitaire	Dotation de base (52 %)	Population multipliée par un montant par habitant compris entre 64,46 et 128,93 euros en application d'un coefficient logarithmique	Montant 2014 (minoré de la contribution au redressement des finances publiques)...
	Dotation de superficie (2 %)	3,22 euros par hectare (5,37 euros en zone de montagne)	
	Compensations (36 %)	Montant figé et minoré de façon uniforme pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale	...minoré / majoré de la variation de la population multipliée par un montant compris entre 64,46 et 128,93 euros en application d'un coefficient logarithmique...
	Complément de garantie (10 %)	Montant figé et minoré de façon péréquée pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale	...écrêté de façon péréquée pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale
	Dotation « parcs nationaux » (0,03 %)	Montant figé	

Source : commission des finances du Sénat

Pour 2015, le montant pris en compte est la dotation perçue en 2014. Celle-ci est cependant minorée de la contribution des communes au redressement des finances publiques (588 millions d'euros). Ainsi, la contribution au redressement des finances publiques de 2014 est intégrée à la dotation forfaitaire. C'est pourquoi, le *a* du 5° du I présent article prévoit qu'en 2014 – et non plus « à compter de 2014 » – le montant de la dotation forfaitaire des communes est minoré de 588 millions d'euros. Il est procédé de la même façon pour les départements (aux *a* du 15° et *f* du 16°) et pour les régions (aux *a* du 18° et *a* du 19°).

Cependant, le montant de la minoration de chaque commune ne sera pas celui effectivement constaté en 2014, car la contribution de chacune d'entre elles sera recalculée afin d'exclure les recettes exceptionnelles prises en compte dans la répartition de l'effort en 2014.

Les communes dont les ressources fiscales font l'objet d'un prélèvement à divers titres (compensation du transfert de la taxe sur les surfaces commerciales, dépenses d'aide sociale, redressement des finances publiques, etc.) voient ces prélèvements minorer leur dotation forfaitaire. Si celle-ci n'y suffit pas, la différence est prélevée sur leurs ressources fiscales.

Le dernier alinéa du III proposé **concerne l'écrêtement** pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale. **Il ne reposerait plus sur les seuls compléments de garantie et compensations, mais sur l'ensemble de la dotation forfaitaire**, comme le montre le tableau précédent.

Par ailleurs, il reprend la logique actuelle de l'écrêtement du complément de garantie :

- les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne nationale sont préservées de l'écrêtement ;

- les autres communes voient leur dotation forfaitaire écrêtée, en fonction de leur population et de leur potentiel fiscal ; cet écrêtement est plafonné à 2 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

b) Pour les départements

Le 16° (a à e) du I du présent article procède aux **mêmes modifications pour la dotation forfaitaire des départements**.

La dotation de base et le complément de garantie sont fusionnés et la dotation forfaitaire en résultant progressera en fonction de la démographie, à l'exception du département de Paris, pour lequel aucune évolution de la dotation forfaitaire - hors écrêtement - n'est prévue.

L'écrêtement est là aussi étendu du complément de garantie à l'ensemble de la dotation forfaitaire. Le plafond de l'écrêtement est abaissé de 10 % à 5 %, du fait de cet élargissement de la « base d'écrêtement ».

Évolution proposée des modalités de calcul de la dotation forfaitaire des départements

	Composantes	Modalités de calcul actuelles	Modalités de calcul proposées
Dotation forfaitaire	Dotation de base (61 %)	Population multipliée par un montant de 74,02 euros	Montant 2014 (minoré de la contribution au redressement des finances publiques)... ...minoré / majoré de la variation de la population multipliée par un montant de 74,02 euros...
	Complément de garantie (39 %)	Montant figé et minoré de façon péréquée pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale	...écrêté de façon péréquée pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale

Source : commission des finances du Sénat

2. Les adaptations rendues nécessaires par ces modifications

Le 1° du I du présent article adapte à la consolidation exposée ci-avant les dispositions de l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales relatives à la dotation forfaitaire des communes nouvelles.

Le 2° modifie la définition du potentiel financier des communes afin de le minorer de la contribution au redressement des finances publiques¹.

Le 4° modifie l'article L. 2334-7-1 du même code, qui prévoit que le CFL détermine les minorations appliquées au complément de garantie et à la compensation de la suppression de la « part salaires », pour tenir compte de la consolidation de la dotation forfaitaire. Il fixera désormais le montant global de la minoration appliquée à la dotation forfaitaire des communes.

Les 6°, 7° et 8° procèdent à des coordinations des dispositions relatives à la dotation forfaitaire des communes ayant connu une modification de leur territoire, aux fusions de communes et aux divisions de communes.

¹ Le b du 14° du I procède à la même modification pour le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'Assemblée nationale a **adopté dix amendements rédactionnels et quatre amendements de coordination**, dont trois visent à prendre en compte les dispositions de la proposition de loi relative aux communes nouvelles¹, actuellement en discussion au Parlement, qui modifie un article du code général des collectivités territoriales également modifié par le présent article.

Par ailleurs, à l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont adopté un amendement, qui **relève le plafond de l'écrêtement de la dotation forfaitaire**, porté de 2 % dans le projet du Gouvernement à 3 %, afin de tenir compte de la hausse de la péréquation verticale votée en première partie (+ 99 millions d'euros supplémentaires), qui pèsera pour moitié sur la DGF². À défaut, le Gouvernement indique que 11 347 communes bénéficieraient de ce plafonnement sur les 16 420 communes écrêtées. L'amendement permet de ramener à 6 080 le nombre de communes plafonnées.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette consolidation de la dotation forfaitaire aura tout d'abord comme conséquence de **réduire légèrement le dynamisme « spontané »** – c'est-à-dire par simple augmentation de la population – de la DGF.

Évolution spontanée de la DGF des communes depuis 2010

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Population DGF	68,97	69,34	69,70	70,07	70,42
Augmentation en pourcentage de la population	-	0,55%	0,51%	0,53%	0,50%
Croissance « spontanée » de la DGF	39,76	35,27	33,17	35,39	36,53

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

Ainsi, chaque année depuis 2010, l'évolution spontanée de la DGF des communes est d'environ 35 millions d'euros. D'après les estimations

¹ Propositions de loi n° 2241 et n° 2244, relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (XIV^{ème} législature).

² Voir le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi de finances pour 2015 dans le tome II du rapport général.

de vos rapporteurs spéciaux, le nouveau système devrait réduire ce montant de quelques millions d'euros. En effet, l'application du présent dispositif limitera les hausses, ou les baisses, puisque le montant par habitant de l'année N, supérieur ou inférieur à celui de l'année N-1¹, ne s'appliquera qu'à la variation de population et non à l'ensemble de la population.

En revanche, s'agissant de la dotation forfaitaire des départements, aucune baisse de l'évolution spontanée (23,8 millions d'euros en 2014) n'est à attendre, puisque le montant par habitant reste stable quelle que soit la population.

Concernant le nouveau système d'écrêtement de la DGF des communes, il permet de répartir l'effort de façon plus large et péréquée.

Tout d'abord, comme on l'a vu précédemment, l'écrêtement porte actuellement sur le complément de garantie et sur les compensations. Or, ces deux ressources – notamment la première – sont réparties de façon très inégale, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Répartition de la part du complément de garantie et de la compensation
« part salaires » dans la dotation forfaitaire des communes**

(en nombre de communes)

Part dans la dotation forfaitaire	Complément de garantie		Compensations « part salaires »	
	Nombre de communes	Proportion des communes	Nombre de communes	Proportion des communes
Entre 0 % et 10 %	4 064	11 %	32 931	89,82 %
Entre 10 % et 20 %	3 456	9 %	2 068	5,64 %
Entre 20 % et 30 %	6 099	17 %	808	2,20 %
Entre 30 % et 40 %	8 188	22 %	455	1,24 %
Entre 40 % et 50 %	8 064	22 %	232	0,63 %
Entre 50 % et 60 %	4 758	13 %	99	0,27 %
Entre 60 % et 70 %	1 648	4 %	46	0,12 %
Entre 70 % et 80 %	342	1 %	16	0,04 %
Entre 80 % et 90 %	38	0 %	6	0,01 %
Entre 90 % et 100 %	7	0 %	2	0,00 %

Lecture : 4 % des communes ont un complément de garantie qui représente entre 60 % et 70 % de leur dotation forfaitaire.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Sauf pour les communes de plus de 200 000 habitants et celles de moins de moins de 500 habitants, où le coefficient logarithmique, et donc le montant par habitant, reste le même.

Il ne s'agit pas de se prononcer sur l'équité de l'écrêtement actuel, qui pourrait être justifié par le fait que les communes bénéficiant d'un complément de garantie et d'une compensation de la « part salaires » élevés devraient, toutes choses égales par ailleurs, disposer de plus de ressources, mais simplement de constater que ces deux dotations sont réparties de façon très hétérogène. Ainsi, **minorer de 1,29 % le complément de garantie d'une commune pour laquelle il représente plus de 90 % de sa dotation forfaitaire n'a pas les mêmes conséquences que s'il en représente 10 %.**

Par ailleurs, **l'écrêtement sera désormais entièrement péréqué**, ce qui n'est le cas aujourd'hui que pour l'écrêtement sur les compensations.

En définitive, **vos rapporteurs spéciaux considèrent que le nouveau système d'écrêtement sera plus juste.**

En revanche, **chercher à déterminer les « gagnants » et les « perdants » de cette consolidation est difficile**, car elle fait intervenir différents effets, qui peuvent être contradictoires.

Ainsi, la limitation des variations de dotation en fonction de la démographie serait favorable aux communes qui perdent de la population. Mais l'effet net pour une commune dépendra de la composition de sa dotation forfaitaire : si elle perçoit des montants faibles de complément de garantie (CG) et de compensation « part salaires » (CPS), l'élargissement de la base d'écrêtement pourrait plus que compenser la moindre baisse de l'ancienne dotation de base.

Ainsi, **le bilan global est difficile à tirer car il dépendra des situations individuelles.** C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux ont choisi d'exposer les effets du dispositif proposé pour quatre « communes type ».

Ces « cas type » reposent sur les hypothèses suivantes : une hausse de la population de 2 % d'une année sur l'autre et un écrêtement, dans le nouveau système, de 0,5 %.

Cas 1 - Commune rurale de près de 700 habitants

(en euros)

Dotation forfaitaire 2014	Dotation forfaitaire 2015 droit existant	Dotation forfaitaire 2015 PLF
75 212	76 012 (+ 800)	76 151 (+ 939)
- dont dotation de base : 46 792 - dont CG : 22 114	- dont dotation de base : + 1 085 - dont écrêtement CG : - 285	- dont démographie : + 939

Source : commission des finances du Sénat

Cas 2 – Commune de 20 000 habitants avec de forts CG et CPS*(en euros)*

Dotation forfaitaire 2014	Dotation forfaitaire 2015 droit existant	Dotation forfaitaire 2015 PLF
12 867 024	12 798 195 (- 68 829)	12 780 689 (- 21 786)
- dont dotation de base : 2 133 768 - dont CG : 958 494 - dont CPS : 9 771 884	- dont dotation de base : + 47 118 - dont écrêtement CG : - 12 365 - dont écrêtement CPS : - 103 582	- dont démographie : + 42 762 - dont écrêtement : - 65 549

Source : commission des finances du Sénat

Cas 3 – Commune de 20 000 habitants avec des CG et CPS moyens*(en euros)*

Dotation forfaitaire 2014	Dotation forfaitaire 2015 droit existant	Dotation forfaitaire 2015 PLF
3 940 219	3 963 965 (+ 23 746)	3 963 023 (+ 22 804)
- dont dotation de base : 2 131 581 - dont CG : 1 808 038	- dont dotation de base : + 47 069 - dont écrêtement CG : - 23 324	- dont démographie : + 42 719 - dont écrêtement : - 19 915

Source : commission des finances du Sénat

Cas 4 – Commune de 100 000 habitants avec de forts CG et CPS*(en euros)*

Dotation forfaitaire 2014	Dotation forfaitaire 2015 droit existant	Dotation forfaitaire 2015 PLF
47 157 124	47 009 607 (- 147 517)	3 963 023 (+ 9 727)
- dont dotation de base : 12 315 758 - dont CG : 20 256 632 - dont CPS : 14 578 410	- dont dotation de base : + 268 325 - dont écrêtement CG : - 261 311 - dont écrêtement CPS : - 154 531	- dont démographie : + 246 747 - dont écrêtement : - 237 019

Source : commission des finances du Sénat

En définitive, vos rapporteurs spéciaux considèrent que la présente consolidation de la dotation forfaitaire **n'est qu'une réponse temporaire – en attendant la réforme de la DGF annoncée pour le projet de loi de finances pour 2016 – aux limites de la DGF actuelle**. En effet, construite dans un contexte de hausse des dotations, elle aurait mal supporté la deuxième année de baisse : DGF négative pour certaines communes, évolution « spontanée » conjuguée à la hausse de la péréquation verticale de plus en plus difficile à absorber dans le contexte de baisse, etc.

Par ailleurs, ils regrettent que **cette consolidation, aux conséquences importantes, n'ait jamais été évoquée** avant la présentation du présent projet de loi de finances. **Sa présentation devant le CFL, le 30 septembre dernier, a d'ailleurs été laconique.**

Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget s'est ainsi limité à déclarer : « nous allons consolider les composantes de la dotation forfaitaire au sein de la DGF pour 2015 afin de créer une assiette large et neuve pour nous donner les moyens, dans un deuxième temps, d'élaborer de nouveaux critères lorsque nous préparerons ensemble le projet de loi de finances pour 2016 »¹.

De même, André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, a décrit plus précisément cette consolidation, mais son analyse des conséquences est restée succincte : « cette opération de consolidation permettra de simplifier pour la première fois depuis longtemps les diverses composantes de la DGF et permettra de mieux répartir la baisse sur les différentes composantes de la dotation forfaitaire d'aujourd'hui ».

Enfin, l'exposé des motifs du présent article se limite à une simple mention : « le présent article simplifie également l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements ».

Vos rapporteurs spéciaux formulent le vœu que la réforme à venir de la DGF se fasse dans une plus grande transparence.

II. LA BAISSÉ DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La répartition de la baisse de 3,67 milliards d'euros des dotations entre les niveaux de collectivités territoriales

Comme en 2014, la contribution de chaque niveau de collectivités territoriales (bloc communal, départements et régions) est déterminée par leur part dans les recettes totales :

Part de chaque niveau de collectivités dans les recettes totales

(en milliards d'euros)

	Recettes totales	Proportion des recettes totales
Bloc communal	129,62	56%
Départements	71,82	31%
Régions	28,23	12%
TOTAL	229,67	100%

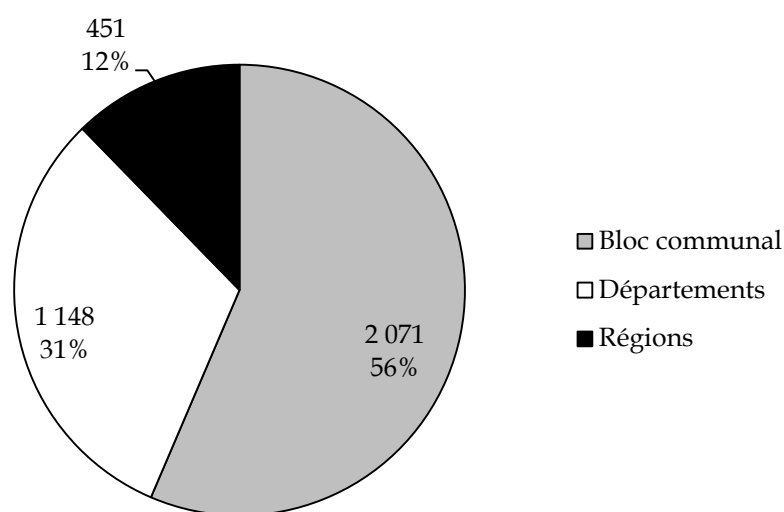
Source : groupe de travail du Comité des finances locales, à partir des données de l'observatoire des finances locales 2014

¹ Compte rendu de la réunion du comité des finances locales du 30 septembre 2014.

Aussi, la réduction de 3,67 milliards d'euros des dotations de l'État est répartie comme indiqué ci-après.

Répartition entre niveaux de collectivités territoriales de la réduction des dotations

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2015

Au sein du bloc communal et comme en 2014, les établissements publics de coopération intercommunale prennent en charge 30 % du montant, soit 621 millions d'euros, tandis que les communes verront leurs dotations diminuer de 1,45 milliard d'euros.

Ainsi, le **b du 5°** prévoit une diminution de 1,45 milliard d'euros de la dotation forfaitaire des communes.

Le **b et le g du 15°** prévoient que le montant de la dotation forfaitaire (et de la DGF) des départements en 2015 est égal à celui de 2014 minoré de 1,148 milliard d'euros.

Le **b du 18°** et le **c du 19°** visent à diminuer la dotation forfaitaire (et la DGF) des régions et de la collectivité territoriale de Corse de 451 millions d'euros en 2015.

Enfin, le **c du 20°** diminue de 621 millions d'euros le montant de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

2. La répartition interne à chaque niveau de collectivités territoriales

La répartition au sein de chaque niveau de collectivités territoriales est pratiquement identique à celle retenue en 2014.

La minoration de 1,45 milliard d'euros de la DGF des communes serait répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement. Le même principe est également retenu pour répartir la baisse de 621 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité.

Par rapport à 2014 et conformément aux demandes des associations d'élus, les recettes exceptionnelles sont exclues des recettes réelles de fonctionnement pour les communes (*c du 5°*) et les EPCI (*b du 20°*).

Il est proposé de reconduire les répartitions retenues en 2014 s'agissant des départements, d'une part, et des régions, d'autre part.

Ainsi, la baisse de 1,148 milliard d'euros est répartie entre départements à partir d'un indice synthétique prenant en compte des critères de péréquation : le rapport entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant (70 %) et le rapport entre le taux moyen de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et le taux de TFPB du département (30 %).

S'agissant des régions, la répartition est effectuée en fonction des recettes totales, soit la somme des recettes réelles de fonctionnement et des recettes réelles d'investissement, hors prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et emprunts.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont adopté deux amendements.

Le premier amendement **mineure la contribution au redressement des finances publiques des régions d'outre-mer et de la Corse.**

La contribution des régions d'outre-mer est calculée à partir du rapport entre leur population et la population totale. Afin de tenir compte de leurs contraintes particulières, ce rapport était minoré l'an dernier de 6 %. L'amendement adopté par nos collègues députés porte cette minoration à 33 %.

De même, il prévoit d'exclure des recettes totales de la collectivité territoriale de Corse (CTC) la dotation de continuité territoriale (187 millions d'euros), qui représente près d'un tiers de ses recettes.

Ainsi, l'effort demandé à ces collectivités serait diminué de 30 % environ, ce qui représente 6,9 millions d'euros de baisse supplémentaire pour les autres régions (3,5 millions d'euros au titre des régions d'outre-mer et 3,4 millions d'euros au titre de la Corse).

Le **deuxième amendement** ne concerne pas directement la baisse des dotations, mais modifie l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales, relatif à la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). En effet, le dernier alinéa de cet article prévoit que l'enveloppe perçue par un département ne peut évoluer, à la hausse comme à la baisse, de plus de 5 % d'une année à l'autre. Or, les dispositions de l'article 9 *ter* prévoient une majoration de 33 % de cette dotation par rapport à 2014. Le dispositif adopté prévoit donc que **l'enveloppe départementale ne peut représenter plus de 150 % de celle de l'année précédente ni y être inférieure.**

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances vous propose d'adopter **un amendement** tirant les conséquences de l'amendement adopté par la commission des finances à l'article 9 de la première partie du présent projet de loi de finances, qui a minoré de plus de 1,2 milliard d'euros la contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

L'amendement qui vous est proposé diminue, en conséquence, la contribution de chaque niveau de collectivités territoriales.

La minoration a été répartie entre les niveaux de collectivités territoriales de façon homothétique : la baisse de la DGF ayant été minorée de 32,76 %, il a été appliqué la même minoration au montant de la contribution prévu pour chaque échelon.

Minoration de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

(en euros)

	Minoration prévue (PLF)	Minoration proposée par la commission des finances du Sénat	Écart
Communes	1 450 000 000	974 956 663	475 043 337
EPCI	621 000 000	417 550 405	203 449 595
Départements	1 148 000 000	771 896 723	376 103 277
Régions	451 000 000	303 245 141	147 754 859
TOTAL	3 670 000 000	2 467 648 932	1 202 351 068

Source : commission des finances du Sénat

Par cohérence avec la suppression de l'article 9 *ter* proposée par votre commission des finances, **elle vous propose un amendement pour revenir sur le relèvement de la norme d'évolution des enveloppes départementales de la DETR.**

III. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 9° du I prévoit une augmentation des dotations de péréquation perçues par les communes.

Ainsi, il est prévu que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) augmente de 120 millions d'euros en 2015 et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 78 millions d'euros. Il s'agit de hausses minimales dans la mesure où le Comité des finances locales peut décider de majorer cette hausse, qui est alors financée en interne à la DGF.

Le 17° prévoit une **augmentation de 20 millions d'euros des dotations de péréquation de la DGF des départements** (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale) financée pour moitié en interne à la DGF et pour moitié par la diminution des variables d'ajustement.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances vous propose d'adopter **un amendement** tirant les conséquences de l'amendement qu'elle a adopté à l'article 9 de la première partie du projet de loi de finances, qui prévoyait de revenir au rythme de progression de la péréquation verticale de 2014 (soit une hausse de 119 millions d'euros plutôt que de 228 millions d'euros).

L'amendement proposé répartit cette hausse entre les différents dispositifs, de façon à revenir aux majorations adoptées en 2014.

Répartition de la péréquation*(en euros)*

	Hausse de la péréquation prévue (PLF)	Hausse de la péréquation proposée par la commission des finances du Sénat	Écart
Dotation nationale de péréquation	10 000 000	10 000 000	0
Dotation de solidarité urbaine	120 000 000	60 000 000	- 60 000 000
Dotation de solidarité rurale	78 000 000	39 000 000	- 39 000 000
Péréquation départementale	20 000 000	10 000 000	- 10 000 000
TOTAL	228 000 000	119 000 000	- 109 000 000

*Source : commission des finances du Sénat***IV. LE REMPLACEMENT DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT URBAIN PAR LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE****A. LE DROIT EXISTANT**

La dotation de développement urbain (DDU) a été créée par la loi de finances pour 2009¹. Elle est versée par les préfets sous forme de subventions destinées à soutenir les projets des 120 communes de plus de 5 000 habitants faisant l'objet d'au moins une convention passée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

En 2014 comme en 2015, son montant s'élève à 100 millions d'euros (en autorisations d'engagement) – contre 75 millions d'euros en 2013.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine² a prévu de remplacer la dotation de développement urbain par une nouvelle dotation « politique de la ville », prenant en compte la création des nouveaux contrats de ville et le remplacement, au 1^{er} janvier 2015, des zones urbaines sensibles (ZUS) par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Plusieurs des dispositions du présent article prennent en compte ces évolutions.

Les 11°, 12° et 13° procèdent au remplacement de la dotation de développement urbain (DDU) par la dotation politique de la ville (DPV).

¹ Article 172 de la loi n° 2008-1425 du 23 décembre 2008 de finances pour 2009.

² La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Le **b du 12°** prévoit que le préfet attribue les crédits de la DPV pour financer les « *actions prévues par les contrats de ville* ». Ainsi, **la DPV s'inscrit dans une politique globale et pluriannuelle de soutien à des zones urbaines défavorisées et contribue au financement des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

Par ailleurs, le **10°** ajuste les modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) à la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville en remplacement des zones urbaines sensibles (ZUS).

Le calcul de la DSU revenant aux communes éligibles dépend en effet de la population des zones urbaines sensibles. L'article 26 de la loi de programmation précitée a prévu de remplacer la référence aux ZUS par les QPV dès 2015.

Toutefois dans la mesure où, en 2015, l'INSEE ne sera pas encore en mesure de recenser la population résidant dans les QPV, il est nécessaire de continuer à faire référence à la population des ZUS pour cette année de transition.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte des ajustements proposés. Toutefois, ils rappellent au Gouvernement que l'article 2 de la loi de programmation précitée prévoyait qu'un rapport devait être remis au Parlement avant le 1^{er} septembre 2014 prévoyant « *les conditions dans lesquelles est instituée, à compter du 1^{er} janvier 2015, une dotation budgétaire intitulée : « dotation politique de la ville » et remplaçant la dotation de développement urbain* ».

Ce rapport n'a pas été remis au Parlement. Le Gouvernement ne prévoit pas de modification de l'architecture de la DDU ni de ses modalités de répartition dans le présent projet de loi de finances.

V. LA RECENTRALISATION SANITAIRE DU DÉPISTAGE DES INFECTIONS SEXUELLEMENT TRANSMISSIBLES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 33 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015 prévoit que le financement du dépistage des infections

sexuellement transmissibles sera désormais pris en charge par l'assurance maladie.

Aussi, la dotation de compensation des départements exerçant cette compétence est diminuée. Le **II** et le **b du 15° du I** prévoient que le montant de la DGF des départements est minoré de 6,2 millions d'euros. Deux départements (Paris et les Alpes-Maritimes) ne bénéficiant pas de cette dotation de compensation mais exerçant la compétence verront leurs ressources fiscales prélevées pour un montant total de 2,4 millions d'euros.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de cette recentralisation et de ses conséquences sur le montant de la DGF.

V. REPORT DE LA PRISE EN COMPTE DE LA COMPÉTENCE « URBANISME » POUR LA DGF BONIFIÉE

A. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) peuvent bénéficier d'une bonification de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) à condition qu'elles exercent quatre au moins de huit blocs de compétences définis par la loi.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹ (ALUR) a modifié le bloc de compétence relatif à l'aménagement, en prévoyant que pour exercer cette compétence, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) devrait désormais être compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU).

Par conséquent, en 2015, les EPCI qui exerçaient la compétence « aménagement » sans toutefois être responsables du PLU seront considérés comme n'exerçant plus la compétence « aménagement » et par conséquent ne seront plus éligibles à la bonification de DGF.

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que la compétence relative au PLU n'est pris en compte qu'à compter du 1^{er} janvier 2018.

¹ Article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

En effet, selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, « parmi les 981 communautés de communes à fiscalité propre éligibles à la bonification en 2014, 523 exercent le bloc de compétences « aménagement » au sens de sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Sur ces 523 communautés de communes, 420 ne détiendraient pas la compétence PLU et seraient donc susceptibles de perdre leur bonification en 2015, si aucun délai n'était accordé ».

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de cette disposition, qui permet d'éviter à des EPCI de perdre brutalement leur bonification alors même que le transfert à l'EPCI de la compétence relative au PLU doit se faire progressivement.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 58
(Art. L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales)

**Prise en compte dans l'attribution de la dotation de solidarité rurale de la
réforme de la carte cantonale**

Commentaire : le présent article additionnel propose que les communes qui perdraient le bénéfice de la fraction « bourg centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) du fait de la réforme de la carte cantonale puissent la conserver.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que la fraction « bourg centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée, sous certaines conditions, « *aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton* ».

D'autre part, l'article 4 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral prévoit de diviser par deux le nombre de cantons existants au 1^{er} janvier 2013 pour les prochaines élections départementales, c'est-à-dire à partir de mars 2015.

L'article 12 du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, actuellement examiné par le Parlement, prévoyait de reporter ces élections à décembre 2015, mais, lors de sa déclaration de politique générale, le 16 septembre 2014, le Premier ministre a annoncé que « *les élections départementales sont maintenues en mars 2015, conformément à la loi votée en 2013* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La révision de la carte cantonale aurait des conséquences pour certaines communes, qui en perdant le statut de chef-lieu de canton ou étant comprises dans un canton plus important, perdraient leur éligibilité à cette fraction de la DSR.

Certes, la révision de la carte cantonale n'aura des effets sur la DSR « bourg centre » qu'à partir de 2017, puisque la qualité de chef-lieu de canton est appréciée au 1^{er} janvier de l'année précédente.

Cependant, **votre commission des finances vous propose de préciser, dès aujourd’hui, que ces communes ne perdront pas le bénéfice de cette fraction de la DSR.**

Décision de la commission : votre commission vous demande d’adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 58
(Art. L.2336-1 du code général des collectivités territoriales)

Ralentissement de la progression du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Commentaire : le présent article prévoit que le montant du FPIC s'élève en 2015 à 675 millions d'euros, et non à 780 millions d'euros, soit une hausse de 105 millions d'euros au lieu des 210 millions actuellement prévus.

I. LE DROIT EXISTANT

Dès la création du FPIC en 2012, sa progression a été fixée par la loi.

Évolution du montant du FPIC

2012	2013	2014	2015	2016
150	360	570	780	> 1 000*

**2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, évaluées à plus de 1 milliard d'euros*

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Aucune évaluation précise et sérieuse des effets combinés de la baisse des dotations et de la hausse de péréquation n'a été menée, et ce particulièrement pour les collectivités vulnérables.

Dans ce contexte de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales sur trois ans, cette progression de la péréquation ne peut être maintenue.

Aussi, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement limitant la progression du FPIC en 2015 : au lieu d'augmenter de 210 millions d'euros, celui-ci augmenterait de 105 millions d'euros.

Son montant s'élèverait donc à 675 millions d'euros en 2015 (au lieu de 780 millions d'euros).

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 58 bis

(Art L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales)

**Élargissement de la dérogation relative aux prélèvements et reversements
du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
(FPIC) entre les communes membres**

Commentaire : le présent article prévoit que la répartition dérogatoire du FPIC entre communes membres peut s'écarter de 30 % (et non plus de 20 %) de celle résultant du droit commun.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales fixent les **modalités de répartition** du prélèvement et du reversement au titre du FPIC **entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et entre ses communes membres.**

Dans un premier temps, la répartition s'effectue entre l'EPCI d'une part et l'ensemble des communes membres, d'autre part. Cette répartition dépend du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Ensuite, il convient de répartir le prélèvement ou le reversement entre les communes membres, en fonction du potentiel financier par habitant de chaque commune.

Mais il est possible de déroger à cette répartition « de droit commun » entre les communes de l'EPCI : il existe en effet une répartition dérogatoire et une répartition libre.

Le régime dérogatoire peut être décidé à la majorité des deux tiers de l'EPCI : la répartition s'effectue alors en fonction de plusieurs critères de ressources et de charges.

Toutefois, le choix de ces critères « ne peut avoir pour objet de majorer de plus de 20 % la contribution d'une commune membre » ou de « minorer de plus de 20 % l'attribution d'une commune membre » par rapport à la répartition de droit commun, c'est-à-dire celle calculée en fonction du potentiel financier par habitant.

Par délibération de l'EPCI à l'unanimité, la répartition est totalement libre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Un amendement présenté par Christine Pires Beaune et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit que **la répartition dérogatoire**

pourra conduire à s'écarter, pour une commune, de plus de 30 % - au lieu de 20 % actuellement - de la répartition de droit commun (en fonction du potentiel financier par habitant).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il paraît nécessaire d'encadrer les dérogations relatives aux règles de répartition, afin notamment d'éviter qu'une commune ne soit excessivement prélevée, et **la limite de 30 % proposée par le présent article semble raisonnable.**

En outre, cette disposition offre **davantage de souplesse** et permet de mieux appréhender la réalité du territoire. Elle incitera peut-être davantage d'EPCI à opter pour ce régime dérogatoire : **en 2014, seul 1 % des ensembles intercommunaux ont choisi la répartition dérogatoire.**

Les modalités de répartition choisies par les ensembles intercommunaux en 2014

S'agissant du prélèvement :

- 86 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun ;

- 1 % des ensembles intercommunaux ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers ;

- 13 % des ensembles intercommunaux ont opté pour une répartition libre à l'unanimité.

En ce qui concerne le reversement :

- 80 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun ;

- 1 % des ensembles intercommunaux ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers ;

- 19 % des ensembles intercommunaux ont opté pour une répartition libre à l'unanimité.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

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

ARTICLE 58 *ter*

(Art. L. 2336-3 et L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales)

Condition de « double majorité » pour la répartition libre du FPIC

Commentaire : le présent article prévoit que, pour une répartition libre du FPIC, la règle de l'unanimité est remplacée par une règle de « double majorité » : majorité des deux tiers de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales prévoient que **le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut, à l'unanimité, répartir librement le reversement ou le prélèvement au titre du FPIC.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de Christine Pires Beaune et d'Olivier Dussopt, avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **remplacer la règle de l'unanimité par une règle de double majorité** : pour répartir librement le FPIC, il serait désormais nécessaire de disposer :

- d'une délibération de l'EPCI à la majorité des deux tiers ;
- d'une délibération de l'ensemble des conseils municipaux.

Selon les auteurs de l'amendement, « *la règle de l'unanimité au sein du conseil communautaire qui était difficile à obtenir, l'est devenue encore davantage avec l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants, qui s'est traduit par l'entrée des oppositions dans tous les EPCI* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à une telle initiative, la commission des finances du Sénat avait d'ailleurs souhaité, l'année dernière, adapter les règles de majorité régissant les versements et prélèvements au

titre du FPIC pour éviter des blocages résultant du nouveau mode de scrutin des conseillers communautaires.

Le présent article permet **d'assouplir les règles de majorité** nécessaires pour répartir librement le FPIC – puisque qu'une majorité des deux tiers au sein de l'EPCI suffira – **tout en évitant qu'il soit imposé à une commune un prélèvement particulièrement important au titre du FPIC**, dans la mesure où une délibération du conseil municipal de chaque commune membre sera nécessaire.

Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux soulignent la lourdeur d'un tel dispositif**, qui semble cependant justifiée au regard des exigences constitutionnelles. En effet, non seulement l'EPCI, mais aussi chaque commune membre, devront délibérer avant le 30 juin de l'année de répartition. L'ensemble de ces délibérations devront être notifiées et contrôlées.

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

ARTICLE 58 quater
(Art. L. 2336-5 du code général des collectivités territoriales)

Relèvement du seuil d'effort fiscal pour bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2016

Commentaire : le présent article prévoit qu'en 2016, seuls les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont l'effort fiscal est supérieur à 1 pourront bénéficier des versements attribués au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par la loi de finances pour 2012¹, le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal.

Il s'agit de prélever une partie des ressources des ensembles intercommunaux et des communes isolées, pour les reverser à des ensembles intercommunaux et des communes isolées moins favorisés.

Dès sa création, la montée en puissance progressive du FPIC a été prévue².

Évolution du montant du FPIC

2012	2013	2014	2015	2016
150	360	570	780	> 1 000*

*2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, évaluées à plus de 1 milliard d'euros

Source : commission des finances du Sénat

En 2014, la répartition du FPIC a concerné 2 145 ensembles intercommunaux et 51 communes isolées.

¹ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales.

Répartition du nombre de bénéficiaires et de contributeurs parmi les ensembles intercommunaux et les communes isolées

	Ensembles intercommunaux	Communes isolées	Total
Contributeurs	955	39	994
Bénéficiaires	1 336	7	1 343

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

Les prélèvements et les reversements des communes isolées et des ensembles intercommunaux sont déterminés en fonction de critères de ressources et de charges.

Il convient de distinguer **les critères qui déterminent l'éligibilité** de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée de **ceux qui fixent la répartition** des montants des prélèvements et des reversements.

Des critères d'éligibilité existent pour le prélèvement comme pour le reversement :

- s'agissant du prélèvement, intervient le critère du potentiel financier agrégé (PFIA) qui permet de mesurer la richesse relative de la collectivité. Seuls les ensembles intercommunaux et les communes dont le PFIA par habitant est supérieur à 90 % du PFIA moyen par habitant sont contributeurs au fonds de péréquation ;

- s'agissant du reversement, interviennent l'effort fiscal ainsi qu'un indice synthétique de ressources et de charges. Pour bénéficier d'une attribution au titre du FPIC, l'effort fiscal de l'EPCI ou de la commune doit être supérieur à un seuil qui a été augmenté depuis la création du FPIC.

L'effort fiscal

L'effort fiscal est un ratio permettant de mesurer la pression fiscale exercée sur un territoire en fonction des ressources des ménages susceptibles d'être mobilisées.

Il est calculé en faisant le rapport entre :

- le produit total perçu sur le territoire au titre des impôts « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ;

- le potentiel fiscal - calculé à partir des mêmes taxes.

Le seuil minimal de l'effort fiscal permettant de bénéficier du reversement a été porté de 0,5 à 0,75 en 2013¹, puis il a été prévu, en 2014², de le fixer à 0,8 en 2014 et 0,9 en 2015.

Le relèvement du critère d'effort fiscal vise à s'assurer que **seuls les communes et EPCI ayant déjà mobilisé l'outil fiscal puissent percevoir le FPIC.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de Christine Pires Beune et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant **de relever le critère de l'effort fiscal à 1 en 2016.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En 2014, le relèvement du critère de l'effort fiscal de 0,75 à 0,8 a entraîné l'exclusion de huit EPCI du bénéfice des reversements.

Toutes choses égales par ailleurs, un relèvement à 0,9 aurait exclu, en 2014, 47 EPCI et communes isolées supplémentaires. Quant à un relèvement à 1, il aurait entraîné l'exclusion de 121 EPCI et communes isolées supplémentaires, correspondant à moins de 20 millions d'euros de versements du FPIC.

Ainsi, en 2014 et toutes choses égales par ailleurs, les EPCI exclus représentent 10 % des bénéficiaires mais seulement 3,5 % du montant du FPIC.

Le présent article aurait donc pour effet de **concentrer davantage les attributions au titre du FPIC sur un nombre plus faible d'EPCI**, alors même que la montée en puissance du FPIC se poursuivrait en 2016, pour dépasser un milliard d'euros.

Le relèvement du critère de l'effort fiscal constituerait par ailleurs **un signal négatif, puisqu'il inciterait les élus locaux à augmenter les impôts locaux, dans un contexte de « ras-le-bol fiscal ».**

De plus, les ensembles intercommunaux et communes isolées susceptibles de bénéficier du FPIC doivent non seulement avoir un effort fiscal supérieur à un seuil, mais aussi faire partie des plus défavorisés (cette caractéristique étant appréciée à partir d'un indice synthétique de ressources et de charges).

¹ Article 112 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Article 134 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Enfin, les adaptations du FPIC ne peuvent ignorer que la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation n'est pas encore intervenue : quelle signification et quelle robustesse du critère de l'effort fiscal, alors que les valeurs locatives sont considérées comme obsolètes ?

Pour toutes ces raisons, votre commission des finances vous propose l'adoption d'un **amendement** prévoyant d'en rester au droit existant et de maintenir, à partir de 2015, le seuil d'effort fiscal à 0,9.

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

ARTICLE 58 quinquies
(Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte des contrats à durée déterminée d’insertion pour le calcul des attributions du fonds de mobilisation départemental pour l’insertion

Commentaire : le présent article ajoute les contrats à durée déterminée d’insertion parmi les contrats pris en compte pour le calcul de la troisième part du fonds de mobilisation départemental pour l’insertion.

I. LE DROIT EXISTANT

L’article 37 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, issu d’un amendement de la commission des finances du Sénat, avait prévu la création d’un **fonds de mobilisation départementale pour l’insertion (FMDI)**, prenant la forme d’un prélèvement sur recettes doté de 100 millions d’euros, destiné à encourager l’action des départements en matière de lutte contre l’exclusion.

Ce fonds ne constituait pas une modalité de compensation du transfert aux départements des dépenses du revenu minimum d’insertion (RMI), mais a été réorienté vers cette finalité par l’article 14 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Le FMDI est aujourd’hui divisé en trois parts. La première part est destinée à compenser aux départements leurs dépenses au titre du revenu de solidarité active (RSA), la deuxième poursuit un objectif de péréquation et enfin **la troisième vise à apporter une forme de « prime » aux départements les plus engagés dans la lutte contre l’exclusion**. Elle est répartie en fonction du nombre de contrats d’insertion signés par département, afin d’assurer leur implication dans cette politique.

Par ailleurs, l’article 142 de loi de finances pour 2014 combiné au décret n° 2014-728 du 27 juin 2014 relatif aux modalités d’application de la participation financière des départements à l’aide au poste d’insertion en faveur des structures de l’insertion par l’activité économique prévoient que **les départements peuvent cofinancer les contrats à durée déterminée d’insertion (CDDI)** dans les ateliers et chantiers d’insertion.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés ont adopté un dispositif visant à **prendre en compte ce type de contrats d'insertion dans le calcul de la troisième part du FMDI.**

Il modifie à cette fin l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet ajout est **utile** et pleinement cohérent avec l'objet de la troisième part du FMDI. Il permettra d'inciter financièrement les départements à conclure des contrats à durée déterminée d'insertion.

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

ARTICLE 58 sexies

**Rapport sur la soutenabilité du fonds de péréquation des ressources
intercommunales et communales (FPIC)**

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement remet un rapport au Parlement avant le 1^{er} octobre 2015 sur le fonctionnement et la soutenabilité du FPIC.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative d'Annie Genevard et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur « *le fonctionnement et l'évolution du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales* ».

Il est en outre précisé que ce rapport « *évalue notamment la question de la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices aux différents dispositifs de péréquation* ».

La rapporteure spéciale au nom de la commission des finances a émis un avis défavorable à titre personnel, tandis que le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La montée en puissance du FPIC a été prévue dès sa création par la loi de finances pour 2012¹.

En 2012, il n'était toutefois pas prévu que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales diminuent de 12,5 milliards d'euros en quatre ans.

Le présent projet de loi de finances pour 2015 prévoit une hausse de la péréquation, alors que les dotations de l'État diminuent. Dans ce contexte, la hausse importante des prélèvements au titre du FPIC est de moins en moins soutenable.

C'est pourquoi, votre commission des finances vous propose l'adoption d'un amendement portant article additionnel visant à ralentir la progression du FPIC.

¹ Article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Elle considère qu'il est nécessaire d'étudier la question de la soutenabilité des prélèvements et de l'efficacité des reversements, notamment dans le contexte de la baisse des dotations.

Par ailleurs, il paraît indispensable d'analyser la cohérence des différents dispositifs de péréquation existant au sein du bloc communal.

Par conséquent, **votre commission des finances vous propose un amendement visant à préciser que le rapport étudie :**

- la soutenabilité des prélèvements combinés à la baisse des concours financiers de l'État à horizon 2017 ;

- la cohérence des dispositifs de péréquation du bloc communal : le FPIC et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et les dotations de péréquation verticale : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation nationale de péréquation (DNP).

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

ARTICLE 59

(Art. L.2531-1 du code général des collectivités territoriales)

Modification des règles de contribution au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France

Commentaire : le présent article modifie les règles relatives au plafonnement de la contribution versée par les communes au titre du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) dans le cas où le montant du fonds augmente.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UN FONDS DE PÉRÉQUATION SPÉCIFIQUE À L'ÎLE-DE-FRANCE**

Créé en 1991, le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, « contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes »¹.

Des ajustements au fonctionnement du FSRIF ont été apportés par la loi de finances pour 2012², en particulier pour tenir compte de la création du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Comme pour le FPIC, une montée en puissance progressive a alors été prévue :

Évolution des montants du FPIC et du FSRIF*(en millions d'euros)*

	2012	2013	2014	2015	2016
FPIC	150	360	570	780	> 1 000
FSRIF	210	230	250	270	

Source : commission des finances du Sénat

¹ Article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

B. DES CONTRIBUTIONS SOUMISES À PLUSIEURS RÈGLES DE PLAFONNEMENT

L'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales fixe les modalités de prélèvement des communes franciliennes.

1. Les règles générales relatives au prélèvement

Seules les communes de la région Île-de-France dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région sont contributrices au FSRIF.

La répartition du prélèvement entre les communes contributrices s'effectue en fonction de la population et d'un indice synthétique (porté au carré). Cet indice synthétique prend en compte les écarts de potentiel financier par habitant et de revenu par habitant.

2. Les dispositifs de plafonnement

Les plafonnements prévus visent à éviter à la fois une hausse brutale des prélèvements et une concentration trop importante de ceux-ci sur certaines communes.

Il existe un dispositif d'**abattement de 50 % sur la contribution des communes contribuant pour la première fois au FSRIF**. S'il ne s'agit pas d'un plafonnement, cette disposition permet d'éviter que la commune doive acquitter un montant excessif au titre de la première contribution.

En 2014, onze communes sont concernées par ce mécanisme.

Le prélèvement au titre du FSRIF **ne peut excéder 11 % des recettes réelles de fonctionnement**. Cette disposition vise à éviter que certaines communes contribuent de façon disproportionnée au FSRIF.

Initialement fixé à 10 % des recettes réelles de fonctionnement, le plafonnement a été augmenté à 11 % par la loi de finances pour 2014¹.

En 2014, quatre des 139 communes contributrices ont bénéficié de ce plafonnement – contre onze en 2013.

En outre, **si le prélèvement augmente de plus de 25 %** entre deux années, la part du prélèvement supérieure à 125 % du prélèvement antérieur est divisée par deux. 56 communes sont dans ce cas en 2014.

Enfin, le prélèvement ne peut excéder un pourcentage du prélèvement opéré en 2009 ; ce plafonnement, dont le niveau augmente entre 2012 et 2015, vise à **éviter une concentration des prélèvements sur certaines**

¹ Article 134 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

communes et à garantir un **lissage de la hausse du prélèvement** dans le contexte d'une montée en charge progressive du FSRIF.

Évolution du plafonnement du prélèvement par rapport au montant prélevé au titre de l'année 2009

(en millions d'euros, sauf mention contraire)

	2012	2013	2014	à partir de 2015
Plafonnement par rapport à la contribution 2009	120%	130%	140%	150%
Montant du FSRIF	210	230	250	270

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, en 2014, la contribution d'une commune ne peut excéder 140 % du montant prélevé en 2009.

Nombre de communes ayant bénéficié du plafonnement

2012	2013	2014
34	24	19

Source : direction générale des collectivités locales

Il convient enfin d'ajouter les mécanismes résultant de l'articulation entre le FSRIF et le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

C. UN PLAFONNEMENT CENSURÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL POUR RUPTURE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES

Dans sa décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le dispositif de plafonnement de la contribution par rapport au montant prélevé en 2009, tout en précisant que son abrogation était reportée au 1^{er} janvier 2015.

Cet écrêtement de la contribution par rapport à la contribution de l'année 2009 **exclue, de fait, les communes non contributrices en 2009**. Pour autant, celles-ci peuvent avoir connu de fortes augmentations de leur prélèvement à partir de 2010 – notamment en raison de la hausse du montant du FSRIF.

Les autres dispositifs de plafonnement ne recoupant pas celui-ci, certaines communes non contributrices au FSRIF en 2009 ont pu voir leur contribution plus fortement augmenter.

Considérant 6 de la décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014

« Considérant que le législateur a réservé aux seules communes contributrices en 2009 le bénéfice du dispositif de plafonnement de la croissance du prélèvement des communes au fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France instauré par les dispositions contestées ; que la différence de traitement ainsi instituée entre les communes repose uniquement sur la date à laquelle elles ont commencé à contribuer au fonds ; que, s'il était loisible au législateur de prévoir, à titre transitoire, dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles règles de plafonnement des contributions des communes, un dispositif spécifique réservé aux seules communes contributrices en 2009, il ne pouvait, compte tenu de l'objet de ce fonds, laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques entre les communes contributrices au fonds ; que, par suite, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ; que le b) du 2°, devenu 3°, du paragraphe II de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales, doit être déclaré contraire à la Constitution ; »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tire donc les conséquences de la décision précitée du Conseil constitutionnel, et propose de modifier les modalités du plafonnement.

Il prévoit qu'en cas de progression des ressources du FSRIF, le montant supplémentaire prélevé sur chaque commune ne peut excéder 50 % du montant de la hausse du FSRIF.

En 2015, la hausse du FSRIF s'élève à 20 millions d'euros ; le présent article prévoit donc **qu'aucune commune ne pourra être prélevée de 10 millions d'euros de plus qu'en 2014.**

L'absence de ce plafonnement en 2015 conduirait à prélever la commune de Paris de 24 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente.

Le présent article limite donc à 10 millions d'euros l'augmentation de la contribution de Paris au FSRIF (de 141 millions d'euros en 2014 à 151 millions d'euros en 2015).

Cette disposition s'appliquera en 2015 seulement, sauf si le montant du FSRIF est augmenté à l'avenir.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Prenant acte de cette modification, qui a recueilli l'accord des élus du syndicat Paris métropole, vos rapporteurs spéciaux soulignent que la mise en place de la métropole du Grand Paris devra conduire à s'interroger sur la place de la région Île-de-France dans les dispositifs de péréquation.

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

ARTICLE 59 bis

(Art. L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales et article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)

Pérennisation de la diminution des dotations en contrepartie du bénéfice de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)

Commentaire : le présent article pérennise la minoration de la compensation de la suppression de la « part salaires » (CPS) de l'assiette de la taxe professionnelle du montant de la TASCOM perçu par l'État en 2010.

I. LE DROIT EXISTANT

Lors de la réforme de la taxe professionnelle, il a été décidé de transférer, à partir du 1^{er} janvier 2011, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹.

Il s'agissait alors d'affecter une nouvelle ressource fiscale aux collectivités territoriales.

Pour assurer la neutralité de ce transfert, il a été prévu² de diminuer la dotation globale de fonctionnement (DGF)³ de chaque collectivité du produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État en 2010, soit 600 millions d'euros.

En 2013, le produit de la TASCOM perçu par le bloc communal est évalué à 708 millions d'euros⁴.

Selon le rapport d'information⁵ de votre rapporteur spécial Charles Guené au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, « *le transfert de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compter de 2011 a été accompagné d'une diminution à due concurrence du montant de dotation globale de fonctionnement*

¹ Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Articles L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales et 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

³ Il s'agit d'un prélèvement sur la compensation de la part salaires (CPS) et, en cas d'insuffisance, sur les recettes fiscales des collectivités concernées.

⁴ Chiffres de l'Observatoire des finances locales, 2014.

⁵ Rapport n° 611 (2011-2012) de M. Charles Guené.

(DGF) qui leur est attribuée. Il ne constitue donc pas, en tant que tel, un coût pour l'État.

Il convient néanmoins de préciser que ce débasage de DGF correspond au montant de TASCOM perçu en 2010 : si le produit de TASCOM devait augmenter à l'avenir, il n'est pas prévu qu'une telle augmentation s'accompagne d'une nouvelle diminution de DGF. En conséquence, les communes et les EPCI pourront bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la taxe, ce qui pourra être assimilé à un coût pour l'État ».

Ainsi, chaque année depuis 2011, la DGF des communes et EPCI a été calculée en intégrant le prélèvement du montant de la TASCOM perçu par l'État en 2010, soit 600 millions d'euros par an.

En d'autres termes, il s'agissait de transférer aux collectivités territoriales le dynamisme de la TASCOM.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Bien que le prélèvement ait été intégré à la DGF chaque année, **les articles L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales et 77 de la loi de finances pour 2010, qui régissent la neutralité financière du transfert de la TASCOM, prévoient que le prélèvement n'est opéré qu'en 2011, et non les années suivantes.**

Aussi, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à rectifier les deux articles précités pour « clarifier le fondement de ce mécanisme, qui n'a pas eu vocation à être opéré uniquement en 2011, mais a bien été intégré en base dans le calcul des dotations aux collectivités concernées depuis lors ».

Le présent article prévoit donc de supprimer la référence à l'année 2011 dans les articles précités.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit d'un nouvel ajustement résultant des dispositions adoptées lors de la réforme de la taxe professionnelle.

Sans remettre en cause la volonté du législateur (le vote, chaque année, de la loi de finances fixant le montant de la DGF), le présent article permet de rectifier cette erreur.

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

ARTICLE 59 ter

(Art. L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales)

Ajustement du fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Commentaire : le présent article ajuste le fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la création d'un **fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**.

Celui-ci est alimenté par deux prélèvements :

- un **prélèvement « sur stock »**, pour les départements dont le montant de CVAE par habitant est supérieur à 90 % de la moyenne nationale, calculé en fonction du niveau de CVAE par habitant de chaque département pour atteindre 30 millions d'euros en 2013 et au moins 60 millions d'euros en 2015 ;

- un **prélèvement « sur flux »**, pour les départements contributeurs au prélèvement « sur stock » et dont le produit de CVAE connaît une évolution plus dynamique que la moyenne nationale ; le prélèvement est égal à ce « surplus » de croissance, plafonné à 1 % de la CVAE perçue.

Par ailleurs, pour les départements dont le montant de CVAE par habitant est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale, leur prélèvement total est égal à 2 % du produit de CVAE.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement apportant plusieurs modifications au fonds départemental de péréquation de la CVAE.

Le 1° **ajuste le montant du prélèvement sur stock**. Il est pour l'instant prévu qu'en 2015 ce prélèvement atteigne « *au moins* » 60 millions d'euros. L'amendement précise qu'à compter de 2015, il est égal à ce montant.

Le 2° relève le **plafond du prélèvement sur stock**, porté de 1 % à 2 %. D'après le Gouvernement, quatre départements seraient concernés en 2015.

Les 3° et 4° visent à **assurer que les départements dont le produit de CVAE baisse d'une année sur l'autre ne sont pas prélevés au titre du prélèvement « sur flux »**. En effet, les départements dont le produit de CVAE baisse peuvent être prélevés si cette diminution est moins forte que la moyenne nationale. D'après le Gouvernement, sept départements seraient concernés, pour un montant de 9,6 millions d'euros.

Enfin le 5° relève de **2 % à 3 % la contribution des départements dont le montant de CVAE par habitant est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces aménagements du fonds départemental de péréquation de la CVAE.

Ils notent néanmoins que ces modifications montrent notamment qu'il n'avait pas été envisagé que le produit de CVAE puisse diminuer au niveau national et partagent **l'inquiétude de nombreux élus locaux sur la volatilité de cette ressource**.

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

ARTICLE 59 quater

(Art. L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales, article 1594 D du code général des impôts et article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre de finances pour 2014)

Pérennisation de la possibilité pour les départements de relever le taux des droits de mutations à titre onéreux et du fonds de solidarité des départements

Commentaire : le présent article pérennise la possibilité pour les départements de relever le taux des droits de mutations à titre onéreux et le fonds de solidarité des départements.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a ouvert la possibilité pour les départements, confrontés aux difficultés de financement des allocations individuelles de solidarité, d'augmenter leurs ressources fiscales à travers un **relèvement du taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** perçus par les départements de 3,80 % à 4,50 %.

Cette possibilité est temporaire et se limite aux actes passés et aux conventions conclues entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016.

Parallèlement, l'article 78 de la même loi a prévu la mise en place d'un **nouveau fonds de péréquation des DMTO**, le « fonds de solidarité en faveur des départements », codifié à l'article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ce fonds est alimenté par un prélèvement représentant 0,35 % de la base des DMTO du département, ce qui correspond à la moitié de la recette d'un département ayant décidé de porter son taux au maximum en application de l'article 77 de la loi de finances pour 2015 précitée.

Ce fonds a été créé pour la seule année 2014.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement relatif au fonds de solidarité et au taux plafond des DMTO.

Le I apporte plusieurs modifications au fonds de solidarité des départements.

Le 1° pérennise le fonds de solidarité.

Le 2° prévoit que la Métropole de Lyon – qui exerce sur son territoire les compétences d'un département – est comprise dans le champ du fonds de solidarité.

Le 3° procède à une coordination.

Le 4° précise que la population à prendre en compte est la « population DGF », c'est-à-dire celle utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, qui prend en compte les résidences secondaires.

Le II pérennise la possibilité pour les départements de porter le taux des DMTO à 4,5 %. En application du IV du présent article, il s'applique aux actes passés et aux conventions conclues à compter du 1^{er} mars 2016.

Le III procède à des coordinations afin de tenir compte de la pérennisation prévue au II.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux partagent le souci d'aider financièrement les départements, auxquels le financement des allocations individuelles de solidarité pose de vrais problèmes, dans un contexte de baisse des dotations et d'augmentation des dépenses sociales.

Ils regrettent néanmoins que l'État, plutôt que de leur apporter un soutien direct, leur transfère « l'impopularité fiscale » au moyen de ce dispositif.

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

ARTICLE 59 quinquies
(Art. L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales)

**Assouplissement des conditions de création des communautés
d'agglomération**

Commentaire : le présent article prévoit d'assouplir les conditions de création de communauté d'agglomération.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi fixe les conditions de création des différents types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, des seuils démographiques sont fixés pour créer une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole.

Le montant de la dotation d'intercommunalité perçue par l'EPCI dépend de son type : elle est notamment calculée à partir d'un montant par habitant qui augmente avec la taille démographique de l'EPCI.

Montant par habitant de la dotation d'intercommunalité

(en euros)

	Dotation par habitant
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	20,05
Communauté de communes à fiscalité propre (simple)	24,48
Communauté de communes à fiscalité propre (bonifiée)	34,06
Communauté d'agglomération	45,40
Syndicat d'agglomération nouvelle	48,42
Communautés urbaines et métropoles	60,00
Moyenne	42,13

Source : DGCL

L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales fixe les conditions de création des communautés d'agglomération. Ainsi, **une communauté d'agglomération est un regroupement de communes de plus de 50 000 habitants, autour d'au moins une ville-centre de plus de 15 000 habitants.**

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles¹ a prévu des dérogations :

- le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas « lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département » ;

- le seuil démographique de 50 000 habitants « est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de Philippe Vigier et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à assouplir les conditions de création des communautés d'agglomération et à renforcer les possibilités de mutualiser des compétences dans des territoires assez peu denses.

Selon l'auteur de l'amendement, dans des zones rurales peu denses, si le seuil de 50 000 habitants est bien atteint, il n'existe pas sur le territoire de ville-centre de plus de 15 000 habitants : il conviendrait donc de se référer à des « entités urbaines continues » - et non à des « communes ».

Aussi, une communauté d'agglomération pourrait désormais être créée par le regroupement de plusieurs communes « formant un ensemble de plus 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs entités urbaines continues de plus de 15 000 habitants ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les informations fournies par Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, en séance publique à l'Assemblée nationale, six intercommunalités pourraient être concernées par un tel dispositif et ainsi accéder au statut de communauté d'agglomération.

La dotation d'intercommunalité de ces communautés de communes qui pourraient devenir des communautés d'agglomération serait calculée à partir d'un montant par habitant de 45,40 euros, soit une hausse d'au moins 10 euros par habitant.

Le coût de cette mesure s'élèverait à quelques centaines de milliers d'euros et serait financé au sein de la dotation globale de fonctionnement des EPCI (dont le montant s'élève à 7,2 milliards d'euros en 2014) par une

¹ Article 11 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

minoration à due concurrence de la dotation de compensation (4,6 milliards d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence d'une notion aussi fuyante que celle d'« entité urbaine continue », dont la définition est peu claire et ne correspond à aucun critère suivi par l'INSEE.

À l'initiative du rapporteur général, Albéric de Montgolfier, la commission des finances a adopté un amendement visant à conserver **la référence à la présence d'une ou plusieurs communes centre** de plus de 15 000 habitants pour créer une communauté d'agglomération.

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

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. GUENÉ et GERMAIN
Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 32
État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements				
Concours spécifiques et administration	1 000 000		1 000 000	
TOTAL	1 000 000		1 000 000	
SOLDE	+ 1 000 000		+ 1 000 000	

OBJET

Cet amendement propose de revenir sur la baisse de 1 million d'euros des crédits des travaux divers d'intérêt local (TDIL) (action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122 « Concours spécifiques et administration »).

En effet, cette diminution des dotations viendrait s'ajouter à la réduction déjà considérable des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Il s'agit ainsi par cet amendement de revenir au montant des crédits prévu dans la version initiale du projet de loi de finances.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 58

I. - Alinéa 22

Remplacer le montant :

1 450 millions d'euros

par le montant :

974 956 663 euros

II. - Alinéas 50 et 65, premières phrases

Remplacer le montant :

1 148 millions d'euros

par le montant :

771 896 723 euros

III. - Alinéas 71 et 79, première phrase

Remplacer le montant :

451 millions d'euros

par le montant :

303 245 141 euros

IV. – Alinéa 85, première phrase

Remplacer le montant :

621 millions d'euros

par le montant :

417 550 405 euros

OBJET

Cet amendement tire les conséquences de l'amendement adopté par la commission des finances à l'article 9 du présent projet de loi de finances, qui porte la baisse des dotations de 3 670 millions d'euros à 2 468 millions d'euros environ, afin de tenir compte des dépenses contraintes imposées par l'État aux collectivités.

Il conserve les modalités de répartition entre catégories de collectivités territoriales et au sein de chacune de ces catégories.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 58

I. - Alinéa 29, première phrase

Remplacer le montant :

120 millions d'euros

par le montant :

60 millions d'euros

et le montant :

78 millions d'euros

par le montant :

39 millions d'euros

II. - Alinéa 50, dernière phrase

Remplacer le montant :

10 millions d'euros

par le montant :

5 millions d'euros

III. - Alinéa 67

Remplacer le montant :

20 millions d'euros

par le montant :

10 millions d'euros

et le montant :

10 millions d'euros

par le montant :

5 millions d'euros

OBJET

Cet amendement tire les conséquences de l'amendement adopté par la commission des finances à l'article 9 du présent projet de loi de finances, qui prévoit de maintenir, en 2015, le rythme de progression de la péréquation verticale de 2014.

Ainsi, la péréquation du bloc communal augmenterait de 109 millions d'euros (60 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine, 39 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale et 10 millions d'euros pour la dotation nationale de péréquation) et de 10 millions d'euros pour les départements (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimum).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

M. GUENÉ

Rapporteur spécial

ARTICLE 58

Alinéas 34 et 35

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Amendement de cohérence avec l'amendement adopté par la commission des finances à l'article 9 *ter*, revenant sur la suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Dès lors, il n'est plus nécessaire de prévoir un relèvement du plafond d'évolution annuelle des enveloppes départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. GUENÉ et GERMAIN
Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 58

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Au III de l'article 95 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, les mots : « de développement urbain » sont remplacés par les mots : « politique de la ville ».

OBJET

Amendement de coordination.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GUENÉ et GERMAIN

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58

Après l'article 58

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent article, les communes chefs-lieux de canton au 1er janvier 2015 ou dont la population représente au moins 15 % de la population totale du canton à cette même date sont réputées remplir les conditions d'éligibilité prévues au premier alinéa, sans préjudice des conditions prévues aux deuxième à dix-septième alinéas du présent article. »

OBJET

La révision de la carte cantonale conduirait certaines communes à perdre le statut de chef-lieu de canton ou à être comprises dans un canton plus important, et donc à perdre leur éligibilité à la DSR « bourg centre ».

Votre commission des finances vous propose donc de prévoir que ces communes conserveront le bénéfice de cette dotation.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

M. GUENÉ

Rapporteur spécial

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58

Après l'article 58

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la première phrase du 1 du II de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 780 » est remplacé par le nombre : « 675 ».

OBJET

Aucune évaluation précise et sérieuse des effets combinés de la baisse des dotations et de la hausse de péréquation n'a été menée.

Dans un contexte de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales, cette progression de la péréquation ne peut être maintenue à un rythme aussi rapide que prévu.

Aussi, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement limitant la progression du FPIC en 2015 : au lieu d'augmenter de 210 millions d'euros, celui-ci augmenterait de 105 millions d'euros.

Son montant s'élèverait donc à 675 millions d'euros en 2015 (au lieu de 780 millions d'euros).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**A M E N D E M E N T**

présenté par

MM. GUENÉ et GERMAIN

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 58 QUATER

Remplacer les mots :

, à 0,9 en 2015 et à 1 en 2016

par les mots :

et à 0,9 à compter de 2015

OBJET

L'Assemblée nationale propose de restreindre le nombre de bénéficiaires du FPIC en portant à 1 en 2016 (au lieu de 0,9 en 2015) le seuil d'effort fiscal rendant éligible à ce fonds.

Cet amendement vise à en rester au droit existant et à maintenir, à partir de 2015, le seuil d'effort fiscal à 0,9.

En effet, la proposition de l'Assemblée nationale aurait pour conséquence de concentrer excessivement les versements au titre du FPIC sur un nombre restreint d'établissements public de coopération intercommunale (EPCI).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GUENÉ et GERMAIN

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 58 SEXIES

Rédiger ainsi cet article :

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2015, un rapport sur le fonctionnement et l'évolution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Ce rapport évalue notamment l'efficacité du fonds et la soutenabilité des prélèvements, combinées à la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur le triennal 2014-2017. Il analyse également la cohérence des divers mécanismes de péréquation du bloc communal.

OBJET

Cet amendement vise à préciser que le rapport sur le FPIC demandé par l'Assemblée nationale étudie :

- l'efficacité du fonds et la soutenabilité des prélèvements, combinées à la baisse des dotations ;
- la cohérence des dispositifs de péréquation qui concernent le bloc communal : FPIC, fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), et dotations de péréquation verticale (dotation de solidarité rurale (DSR), dotation de solidarité urbaine (DSU) et dotation nationale de péréquation (DNP)).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DE MONTGOLFIER

Rapporteur général

ARTICLE 59 QUINQUIES

Après les mots :

code des collectivités territoriales,

rédiger ainsi la fin de cet article :

après les mots : « communes centre », sont insérés les mots : « ou entités urbaines continues ».

OBJET

Cet amendement vise à conserver la référence à la présence d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants pour créer une communauté d'agglomération.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2014 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Charles Guéné et Jean Germain, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 58 *sexies* et 59 à 59 *quinquies*) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Après le gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis leur diminution de 1,5 milliard d'euros en 2014, l'article 9 du projet de loi de finances propose de les diminuer encore de 3,67 milliards d'euros. L'article 58 répartit cette diminution entre les différents niveaux de collectivités territoriales, en reprenant les critères retenus en 2014. Nous avons adopté, la semaine dernière, lors de l'examen par la commission de la première partie du projet de loi de finances, un amendement minorant de 1,2 milliard d'euros la baisse des dotations afin de tenir compte des dépenses imposées par l'État aux collectivités territoriales.

Les autres mesures du projet de loi de finances pour 2015 sont essentiellement destinées à corriger les effets de la baisse des dotations. Est ainsi prévue une hausse de la péréquation verticale de 228 millions d'euros, portée à 327 millions d'euros par nos collègues députés, financée pour moitié au sein de la dotation globale de fonctionnement et pour moitié par minoration des variables d'ajustement. Cette hausse est donc entièrement à la charge des collectivités. L'amendement que nous avons adopté la semaine dernière revient au rythme d'évolution de la péréquation verticale de 2014, c'est-à-dire à une augmentation de 119 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi prévoit d'ores-et-déjà une hausse de la péréquation horizontale de 230 millions d'euros : 210 millions d'euros au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, et 20 millions d'euros pour le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France. Afin de limiter la baisse des investissements des collectivités territoriales, le montant du fonds de compensation pour la TVA a été augmenté de 26 millions d'euros, par un relèvement du taux de remboursement, et le fonds a été sorti de l'enveloppe normée. Ainsi, sa hausse (192 millions d'euros au total) ne pèse pas sur les autres concours aux collectivités locales, pour cette année au moins...

Le Gouvernement a également proposé le remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) par une dotation de soutien à l'investissement local, que nous avons choisi de supprimer la semaine dernière.

Dans son rapport sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation met en évidence les difficultés financières auxquelles seront confrontées les collectivités locales : sans mesures correctives, la baisse de 11 milliards d'euros ferait de l'impasse financière la situation de droit commun des collectivités.

Enfin, d'autres dispositions concernent plus ou moins directement les collectivités territoriales, sans être rattachées à la mission : la suppression des taxes à faible rendement perçues par les communes (article 8), le prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau (article 16), plusieurs exonérations et abattements en matière de fiscalité locale, non compensés (articles 42, 42 *bis* et 42 *ter*), la revalorisation des valeurs locatives de 0,9 % (article 42 *quater*), et la convergence des bases minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE) lorsqu'une commune rejoint un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (article 42 *quinquies*).

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 53,2 milliards d'euros en 2015, alors que le total des transferts financiers s'élève à 101 milliards d'euros. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente 2,7 milliards d'euros, soit 2,7 % du total et 5 % des concours financiers. Ses crédits sont stables, à l'exception d'une hausse de la dotation générale de décentralisation des régions de 62,6 millions d'euros, recouvrant les compensations versées à Réseau ferré de France pour la circulation des trains express régionaux, et les 24 millions d'euros de subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement minorant de 1 million d'euros les crédits des travaux divers d'intérêt local. Notre premier amendement vous propose de revenir sur cette baisse de crédits.

Les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à plus de 101 milliards d'euros en 2015. Ce compte retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, et celles que l'État peut accorder à des collectivités territoriales connaissant des difficultés de trésorerie. L'évolution de ces crédits n'appelle pas de remarque particulière. Par conséquent, nous vous proposons l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi modifiés, et l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

L'article 58 modifie l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements. Au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation forfaitaire comprend la dotation de base, calculée en fonction de la population, la dotation de superficie, le complément de garantie, les compensations et la dotation parcs naturels et

marins. L'article 58 consolide ces différentes dotations à partir de 2015. En d'autres termes, la dotation forfaitaire de chaque commune serait égale au montant perçu en 2014, sous deux réserves. D'une part, elle serait majorée ou minorée de la variation de la population, multipliée par un montant par habitant variant de 64,46 euros à 128,93 euros, comme c'est le cas actuellement pour la dotation de base. D'autre part, elle serait écrêtée pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale, pour financer la hausse spontanée de la DGF et, le cas échéant, la hausse de la péréquation. Actuellement, l'écrêtement porte sur les compensations et sur le complément de garantie, mais n'est péréqué que pour ce dernier.

La dotation forfaitaire des départements, qui ne comprend qu'une dotation de base et un complément de garantie, connaîtrait la même évolution.

En conséquence, les évolutions de dotation forfaitaire des communes en fonction de la démographie, à la hausse comme à la baisse, seraient de moindre ampleur, puisque le nouveau montant par habitant s'appliquerait seulement à la variation de population et non à l'ensemble de la population. L'évolution spontanée de la DGF, au niveau global, devrait être diminuée de quelques millions d'euros. Le nouveau mode d'écrêtement serait plus juste, puisqu'il s'appliquerait à une base plus large et serait intégralement péréqué.

En revanche, les résultats de cette consolidation sont difficiles à évaluer autrement que de manière individuelle, car elle fait intervenir des effets qui peuvent être contradictoires. En définitive, elle devrait conforter les situations existantes. Elle n'est qu'une réponse temporaire - en attendant la réforme de la DGF annoncée pour le projet de loi de finances pour 2016 - aux limites de la DGF actuelle.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - L'article 58 procède à la répartition entre les collectivités de la baisse des dotations. Nos collègues députés ont minoré la contribution des régions d'outre-mer et de la Corse, pour près de 7 millions d'euros, qui reposeront, dès lors, sur les autres régions. Je vous proposerai un amendement n° 2 tirant les conséquences de la minoration de la baisse des dotations que nous avons adoptée la semaine dernière, sur la première partie du projet de loi de finances.

Par cohérence avec notre vote de la semaine dernière, je vous proposerai un amendement pour réduire la progression des différents dispositifs de péréquation verticale à son niveau 2014, et un amendement de cohérence avec le maintien des FDPTP et la suppression de la dotation de soutien à l'investissement local.

L'article 58 transforme la dotation de développement urbain (DDU) en dotation politique de la ville (DPV). À ce stade, il s'agit surtout d'un changement de nom. Le rapport sur la réforme de la DDU n'a toujours pas été remis. Enfin, l'article 58 tire les conséquences de la recentralisation

sanitaire du dépistage des infections sexuellement transmissibles, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale, et prévoit le report de la prise en compte de la compétence « urbanisme » pour le calcul de la DGF bonifiée.

L'article 59 introduit une nouvelle règle de plafonnement de la contribution au Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) qui ne s'appliquera qu'en cas d'augmentation du montant de ce fonds, pour éviter qu'une seule commune contributrice ne finance plus de la moitié de cette hausse. Pour l'année 2015, la hausse de la contribution de Paris est limitée à 10 millions d'euros, soit la moitié de l'augmentation du FSRIF.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements portant articles additionnels sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). L'article 58 *bis* assouplit l'encadrement de la répartition dérogatoire du FPIC, qu'il porte à 30 % de la répartition de droit commun. Pour l'instant, seulement 1 % des ensembles intercommunaux ont choisi une répartition dérogatoire (pour le prélèvement comme pour le reversement). Plus de 80 % des établissements publics de coopération internationale (EPCI) préfèrent la répartition de droit commun (86 % pour le prélèvement et 80 % s'agissant du reversement). Cette disposition pourrait favoriser le recours au régime dérogatoire.

L'unanimité du conseil de l'EPCI était requise pour faire application de la répartition libre. L'article 58 *ter* lui substitue une double majorité (majorité des deux tiers de l'EPCI et l'unanimité des conseils municipaux des communes membres). Ainsi, un seul conseiller communautaire ne pourrait plus bloquer la possibilité d'opter pour cette répartition ; il ne serait pas pour autant possible de prélever une commune sans l'accord de son conseil municipal. En effet, l'assouplissement de la règle d'unanimité se heurte à la nécessité constitutionnelle de garantir une répartition du FPIC qui ne mette pas en difficulté une commune en particulier. Cette procédure nous paraît particulièrement lourde, puisqu'il faudra que chaque commune de l'EPCI délibère spécifiquement sur la question, en plus de la délibération de l'EPCI.

L'article 58 *quater* prévoit qu'en 2016, seuls les EPCI dont l'effort fiscal sera supérieur à 1 pourront bénéficier du FPIC. Notre amendement propose que le seuil de l'effort fiscal reste à 0,9 : à 1, ce sont 10 % des EPCI qui n'en bénéficieraient plus.

Enfin, l'article 58 *sexies* dispose que le Gouvernement remettra un rapport au Parlement, qui évalue notamment « la question de la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices » aux différents mécanismes de péréquation. Notre amendement précise que ce rapport étudie l'efficacité du FPIC et la soutenabilité des prélèvements combinées à la baisse des dotations. Il devra également analyser la cohérence des

différents dispositifs de péréquation existant au niveau du bloc communal. Alors que la péréquation augmente chaque année, il nous semble indispensable de disposer d'une véritable évaluation de ces dispositifs.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je propose un amendement dont l'adoption aboutirait à ce que le FPIC s'élève à 675 millions d'euros, soit une hausse de 105 millions d'euros, divisant ainsi la hausse prévue par deux.

M. Michel Bouvard. – Bravo !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 58 *quinquies* prend en compte les contrats à durée déterminée d'insertion pour le calcul des attributions du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI). L'Assemblée nationale a introduit un article 59 *bis* qui rectifie une erreur relative à la compensation du transfert de la TASCOM lors de la réforme de la taxe professionnelle. L'article 59 *ter* ajuste le fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises, pour que les départements ne soient pas prélevés au titre du prélèvement sur flux. Il relève également le plafond du prélèvement sur stock et la contribution des départements dont le montant de cotisation par habitant est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale. L'article 59 *quater* pérennise, d'une part, la possibilité pour les départements de relever le taux des droits de mutation à titre onéreux et, d'autre part, le fonds de solidarité des départements. L'Assemblée nationale a introduit un article 59 *quinquies* qui modifie la définition des communautés d'agglomération ; nous vous proposerons un amendement de suppression. Nous proposons un article additionnel pour conserver le bénéfice de la dotation de solidarité rurale (DSR) aux communes auxquelles la réforme de la carte cantonale pourrait faire perdre leur éligibilité à la fraction bourg centre de cette dotation.

M. Philippe Dallier. – Je salue vos efforts de pédagogie. Il n'en reste pas moins que nous allons « acheter un lapin dans un sac », pour reprendre l'expression de Jean Arthuis. Notre seule certitude, ce sont les résultats de l'étude Klopfer qui estime que 10 à 15 % des communes et des départements seront dans une situation très difficile. Les collectivités les plus fragiles sont celles de plus de 10 000 habitants ainsi que les départements. L'épargne brute y tourne autour de 7 à 8 %, alors qu'elle atteint 24 % dans les communes plus petites. Dans un scénario au fil de l'eau où l'on augmente les dépenses alors que les recettes stagnent ou diminuent, la situation ne peut que s'aggraver, portant à 30 % la part des communes en difficulté, en 2018.

La baisse des dotations est une catastrophe absolue. Deux tiers des collectivités en difficulté seront touchées, à commencer par les plus fragiles. Le Sénat pourrait limiter les dégâts, en ralentissant le rythme de certains mécanismes de péréquation. L'article 58 expose clairement les moyens mis en œuvre pour réformer la dotation forfaitaire des communes. Personne ne peut prévoir les effets d'une telle réforme sur les collectivités. Comment

voter dans ces conditions ? En faisant progresser la dotation de solidarité urbaine (DSU), la DSR et le FPIC, nous pourrions limiter les dégâts. Pour le reste, nous courons à la catastrophe. Même si nous limitons la baisse des investissements à 30 %, cela ne suffira pas à sortir de l'ornière les collectivités locales en difficulté. Nous devons nous attendre à une flambée des impôts locaux, accompagnée d'un effet récessif. Les investissements vont chuter et le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) trinquera. Les bras m'en tombent.

M. Pierre Jarlier. - Nous manquons cruellement d'une vision globale de la situation. L'on adresse un message inquiétant aux collectivités locales les plus fragiles. Avec une baisse de la péréquation, verticale et horizontale, et une diminution des dotations, les écarts de richesses - qui sont déjà de 1 à 3 000 dans le bloc communal - ne pourront que s'aggraver. C'est la double peine pour les collectivités les plus fragiles. L'augmentation de la DSR et de la DSU atténuait légèrement la baisse des dotations.

Dans une période de restriction, on ne peut pas s'en remettre à la solidarité des autres collectivités, sans s'imposer à soi-même un effort fiscal. Certaines collectivités ont encore des marges d'action. Exploitions-les, avant de solliciter les voisins. L'écroulement global de la dotation forfaitaire est la conséquence mécanique d'une baisse de plus en plus forte de la DGF que le complément de garantie et les différentes compensations ne suffisent plus à maintenir à l'équilibre. Les collectivités pourraient participer activement au redressement du pays, si on maintient leurs capacités d'investissement. La création d'une dotation spécifique pour l'investissement est une bonne mesure, mais son financement pris sur les FDPTP reste discutable. Plutôt que de supprimer ce dispositif, il faudrait créer un fonds sans dépenses supplémentaires, en calculant la baisse de rentrées fiscales provoquée par la diminution des dotations. Moins d'investissement, c'est moins de création de richesses dans les territoires. Affecter directement cette perte de recettes à un fond d'investissement contribuerait à relancer l'économie de notre pays.

Mme Marie-France Beauvils. - Les rapporteurs ont eu beau essayer de l'adoucir, la facture reste lourde, trop lourde. Les mesures prévues ne suffiront pas à redresser la situation. Une réduction des dotations de l'État de 3,7 milliards d'euros aura des conséquences sur le fonctionnement des collectivités territoriales, à la fois sur les services à la population et l'activité économique. Par voie de conséquence, la collectivité nationale sera également touchée, avec une diminution des recettes de l'impôt sur cette activité économique et de l'impôt sur le revenu. Vous l'avez dit, nous manquons cruellement d'une étude d'impact pour pouvoir analyser sereinement la situation. Je suis en désaccord complet avec l'exigence de réduction des dotations des collectivités. Les propositions de l'Assemblée nationale sur la péréquation aggraveront la situation des collectivités les plus fragiles. Tant que la péréquation ne sera pas alimentée par une recette au niveau national, leur situation ne pourra que se dégrader.

M. Michel Bouvard. – Je remercie les rapporteurs d’avoir essayé de « refroidir la machine » et d’avoir ainsi calmé l’emballement de la machine, en reformatant le dispositif de péréquation. Une pause était indispensable afin d’y voir plus clair sur les conséquences de ce mécanisme et sur la manière dont il doit être mis en œuvre. La péréquation ne peut continuer à ignorer la réalité des charges qui pèsent sur les collectivités. Bientôt, elles n’auront plus les moyens de financer les travaux de sécurité – contre les risques d’avalanche ou d’inondation – ni de payer ce que l’État exige pour les plans de protection contre les risques technologiques. Les mécanismes de péréquation s’additionnent les uns aux autres. Dans les départements, les prélèvements sur recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux intègrent de la péréquation ; *idem* pour les réfections en matière de DGF. Face à cette péréquation en plein et en creux, les charges ne sont pas prises en compte, hormis par le truchement du revenu moyen par habitant. Or, il faut regarder les charges réelles.

M. François Marc. – Vous avez fait preuve de beaucoup de pédagogie sur un sujet complexe. Il n’a pas été simple pour le Gouvernement d’élaborer la maquette de 2015, avec cette baisse de moyens. La globalisation de la dotation forfaitaire préserve les collectivités. Sans elle, beaucoup auraient une DGF négative. En 2015, l’ouverture du chantier de la réforme de la DGF apportera plus de transparence et d’efficacité. Certes, il faut limiter les dégâts. Pour moi, les dégâts, ce sont les inégalités considérables qui séparent les collectivités depuis des années, quant aux ressources dont elles disposent. En période de pénurie budgétaire, ces inégalités sont encore plus douloureuses. En préservant la montée en puissance des dispositifs de péréquation, dont certains ont récemment été mis en place par votre majorité, on compense ces inégalités. C’est pourquoi, je suis favorable aux mesures prises par le Gouvernement pour augmenter le rythme de la péréquation verticale, et maintenir celui de la péréquation horizontale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Hier, j’étais à Chartres, avec Charles Guéné, pour recevoir nos collègues de la commission des lois et le président du Sénat, à l’occasion de la première réunion du « Sénat hors les murs ». Michel Klopfer était présent, ainsi que le directeur général des collectivités locales, qui n’a pas été rassurant. Serge Morvan a évoqué des marges de manœuvre et de desserrement possibles, autrement dit des impôts nouveaux, citant l’exemple des droits de mutation à titre onéreux qui pourraient être augmentés dans les départements. La prudence s’impose sur tous ces mécanismes. Le FPIC, qui est un dispositif relativement récent a été mis en place dans un contexte différent de celui d’aujourd’hui. Les montants en jeu ne sont pas les mêmes – 3,67 milliards d’euros, aujourd’hui, cela incite à la prudence. Faute de simulation, le FPIC a des effets pervers. La prudence nous incite à ralentir son rythme de progression.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Le rapport Klopfer insiste sur la brutalité du choc que vont subir les collectivités locales avec le

prélèvement - Philippe Dallier l'a rappelé. Elles vont être touchées dans leur fonctionnement, comme le disait Marie-France Beaufils. Nous devons jouer sur la fiscalité directe, autrement dit sur une incitation fiscale plutôt qu'une réduction des dépenses. Les mécanismes sont complexes, mais nous anticipons leur impact. C'est pour cela que nous avons ralenti le rythme de la péréquation, sans tout à fait la bloquer. Le rapport étudie également l'évolution de certaines communes sous l'impact de la transformation de la DGF.

Il était naturel de rappeler le contexte général, car plusieurs de nos amendements découlent de ce qui a été décidé la semaine dernière, notamment sur la péréquation. Le soutien à l'investissement local est une bonne idée, mais la suppression des FDPTP crée des problèmes *a posteriori*...

M. Philippe Adnot. - Ce n'est pas discutable. C'est la loi !

M. Michel Bouvard. - Les riches ont été protégés. On prend aux pauvres pour donner aux autres.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. - Dans certains départements, les sommes en jeu interpellent.

M. François Marc. - C'est pour cela qu'il faut y regarder de près. Les députés ont raison.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. - Monsieur Bouvard, la péréquation n'ignore pas les charges réelles des collectivités. Les indices synthétiques censés représenter ces charges doivent être évalués. Enfin, monsieur Marc, la diminution générale du rythme de la péréquation n'a pas été une décision facile à prendre.

Certains souhaitent bloquer le dispositif, d'autres lui laisser libre cours. La péréquation passe parfois pour une double peine. Or, l'effort au redressement de l'État n'a pas le même poids selon que les collectivités sont riches ou en difficulté. Les associations d'élus ont vu dans la péréquation un moyen de rétablir l'équité entre les territoires. Nous avons tenté de trouver une position équilibrée, en attendant la réforme de la DGF.

M. Michel Bouvard. - Le prélèvement est péréqué, tout au moins, la baisse de la DGF des départements.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. - C'est le seul cas où il y a péréquation.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. - Le groupe que je représente n'est pas hostile au principe d'une participation des collectivités territoriales au redressement de l'État. Néanmoins, leur effort doit s'étaler sur quatre ans. Tel est le sens de l'amendement que je déposerai. Mon groupe souhaite également la création d'un fonds d'investissement, mais le mode de financement tel qu'il a été prévu ne nous satisfait pas. Nos propositions sur l'investissement et la baisse de dotations ne rejoignent pas celles du

rapporteur général. Par conséquent, je ne m'associe pas aux amendements de Charles Guéné, qui découlent des positions prises par la commission sur la première partie du projet de loi de finances.

Toutes les organisations que nous avons rencontrées ensemble souhaitent que la péréquation continue, mais pas forcément au même rythme. Les collectivités de taille moyenne risquent d'être touchées. C'est pourquoi, nous ferons une proposition commune sur l'effort fiscal, dont il faut évaluer l'impact avant de continuer à l'augmenter – de 0,5 il est passé à 0,75, puis à 0,8, à 0,9, et peut-être bientôt à 1. Une étude sur les ressources non fiscales des collectivités reste nécessaire – production d'énergie, utilisation du numérique ou de la 3D par les communes et les EPCI.

Tout ce qui concerne l'eau et les déchets ménagers devra être revu, dans le cadre d'une réflexion visant à adapter le principe d'unité et d'universalité des budgets communaux. Les temps ont changé : que considère-t-on désormais comme une activité industrielle et commerciale ? Des réseaux de production d'énergie se substitueront au grand système centralisé actuel où EDF produit, RTE transporte et ERDF distribue.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 revient sur la baisse d'1 million d'euros des crédits des travaux divers d'intérêt local (TDIL) relevant de l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122.

M. Michel Bouvard. – C'est la réserve avant la réserve.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Contre cette diminution qui s'ajouterait à celle, déjà considérable, des concours financiers de l'État, cet amendement revient au montant des crédits prévu dans la version initiale du projet de loi de finances.

M. Pierre Jarlier. – À quoi ces crédits servent-ils ?

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Les sommes reviennent aux collectivités.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi modifiés.

Article 58

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 tire les conséquences de l'amendement adopté par la commission des finances à l'article 9 du présent projet de loi de finances, qui porte la baisse des dotations de 3 670 millions d'euros à 2 468 millions d'euros environ, afin de tenir compte des dépenses contraintes imposées par l'État aux collectivités.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est cohérent avec le choix que nous avons fait la semaine dernière de compenser les

charges imposées par l'État et évaluées par la commission consultative d'évaluation des normes.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 maintient pour 2015 le rythme de progression de la péréquation verticale de 2014.

M. Pierre Jarlier. – Je m'oppose à cet amendement pour les raisons que j'ai expliquées.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 tire les conséquences de la suppression de l'article 9 *ter* : il n'est plus nécessaire de prévoir un relèvement du plafond d'évolution annuelle des enveloppes départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

L'amendement n° 4 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 58

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 préserve l'éligibilité des communes qui en bénéficient actuellement à la DSR « bourg centre ».

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 6 limite la progression du FPIC en 2015 à 105 millions d'euros au lieu de 210 millions d'euros.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 58 bis

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 bis sans modification.

Article 58 ter

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 58 ter sans modification.

Article 58 quater

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Comme le disait Jean Germain, l'amendement n° 7 est essentiel : il maintient à 0,9 le seuil d'effort fiscal rendant éligible au FPIC, afin que le nombre de ses bénéficiaires ne soit pas excessivement réduit. L'effort fiscal – critère exclusif – repose en outre sur des valeurs locatives dont l'estimation est totalement obsolète.

M. Pierre Jarlier. – Si j’approuve cet amendement pour 2015, je voudrais que nous disposions de l’évaluation de son impact avant de nous prononcer sur le projet de loi de finances pour 2016.

L’amendement n° 7 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 58 quater ainsi modifié.

Article 58 quinquies

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 58 quinquies sans modification.

Article 58 sexies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Afin que l’instruction soit conduite à charge et à décharge, l’amendement n° 8 précise que le rapport sur le FPIC demandé par l’Assemblée nationale étudie l’efficacité du fonds et la soutenabilité des prélèvements, combinées à la baisse des dotations, ainsi que la cohérence des dispositifs de péréquation qui concernent le bloc communal.

M. Francis Delattre. – C’est très bien.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable au principe de l’amendement ; mais la remise du rapport, fixée au 1^{er} octobre 2015, ne sera-t-elle pas trop tardive pour que nous l’utilisions lors de l’étude de la loi de finances pour 2016 ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Cette date a été demandée par la ministre ; nous pourrions peut-être la remplacer par le 1^{er} septembre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela nous donnerait un peu plus de temps pour assimiler le rapport et en tirer les conclusions.

L’amendement n° 8 rectifié est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 58 sexies ainsi modifié.

Article 59

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 59 sans modification.

Article 59 bis

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 59 bis sans modification.

Article 59 ter

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 59 ter sans modification.

Article 59 quater

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 59 quater sans modification.

Article 59 quinquies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 9 supprime cet article qui prévoit une nouvelle dérogation aux conditions de création d'une communauté d'agglomération en introduisant la notion obscure d'« entité urbaine continue ».

L'amendement n° 9 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, ainsi que des crédits du compte de concours financiers, l'adoption des articles 58 *quater* et 58 *sexies*, tels que modifiés par ses amendements, l'adoption de deux amendements portant articles additionnels après l'article 58 et l'adoption, sans modification, des articles 58 *bis*, 58 *ter*, 58 *quinquies*, 59, 59 *bis*, 59 *ter* et 59 *quater*. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 58 modifié par les trois amendements précédemment adoptés et par l'amendement de coordination présenté par les rapporteurs spéciaux. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 59 *quinquies*, modifié par l'amendement présenté par le rapporteur général. En conséquence, l'amendement de suppression précédemment adopté est devenu sans objet.