

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, 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 Claude RAYNAL

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE	
LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	5
A. LE PROGRAMME 119	5
B. LE PROGRAMME 122	6
II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	7

SECONDE 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. 2113-21, L. 2113-22, L. 2334-1, L. 2334-2, L. 2334-3, L. 2334-4, L. 2334-7, L. 2334-7-1, L. 2334-7-2, L. 2334-7-9, L. 2334-9, L. 2334-10, L. 2334-13, L. 2334-14, L. 2334-16, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2, L. 2334-18-3, L. 2334-18-4, L. 2334-20, L. 2334-22, L. 2334-22-1, L. 2573-52, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 3334-6, L. 3413-2, L. 3662-4, L. 4332-4, L. 4332-5, L. 4332-7, L. 4332-8, L. 5211-28, L. 5211-30, L. 5211-32, L. 5211-32-1 L. 5211-33, L. 5214-23-1, L. 5215-36 et L. 5842-8 du code général des collectivités territoriales, art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et art. L. 133-1 du code de tourisme) Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal..... • ARTICLE 58 bis [nouveau] (Art. L. 2334-4, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 2334-16, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2, L. 5211-28, L. 5211-32, L. 5218-11 et L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales) Dotation globale de fonctionnement pour 2016 • ARTICLE 58 ter [nouveau] (Art. L. 2113-9-1 du code général des collectivités territoriales) Limitation des incitations à la création de communes nouvelles dans le cas d'extension à une ou plusieurs communes • ARTICLE 58 quater [nouveau] (Art. L. 2113-20 et L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales) Prolongation du dispositif d'incitation financière à la création de communes nouvelles • ARTICLE 58 quinquies [nouveau] (Art. L. 2334-14-1, L. 2334-18-2 et L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales) Exclusion du bénéfice de la péréquation des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence..... • ARTICLE 58 sexies [nouveau] (Art. L. 2334-10 du code général des collectivités territoriales) Modalités de calcul de la population DGF des communes faisant l'objet d'une convention Anru..... • ARTICLE 58 septies [nouveau] (Art. L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales) Libre affectation de la dotation politique de la ville 	<p>9</p> <p>35</p> <p>39</p> <p>40</p> <p>43</p> <p>46</p> <p>48</p>
---	--

• ARTICLE 58 octies [nouveau] (Art. L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales) Modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé d'un EPCI issu de la fusion d'EPCI dont au moins un est issu d'un syndicat d'agglomération nouvelle	50
• ARTICLE 58 nonies [nouveau] (Art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Suppression de la diminution, à partir de 2017, de l'attribution de compensation perçue par certaines communes de la métropole du Grand Paris anciennement membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique	53
• ARTICLE 59 Création d'un fonds d'aide à l'investissement local	55
• ARTICLE 60 (Art. L. 1613-6 et L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales) Répartition des concours de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »	58
• ARTICLE 60 bis [nouveau] (Art. L. 2334-33, L. 2334-34, L. 2334-35 et L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales) Adaptation des règles d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) aux spécificités des départements d'outre-mer	62
• ARTICLE 61 (Art. L. 2336-1, L. 2336-2, L. 2336-3, L. 2531-13 et L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales) Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale	64
• ARTICLE 61 bis [nouveau] (Art. 1609 nonies C du code général des impôts) Délibération concordante des conseils municipaux concernés pour réviser le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision	76
• ARTICLE 61 ter [nouveau] (Art. 1609 nonies C du code général des impôts) Délai d'un mois pour que le conseil municipal se prononce sur une révision des attributions de compensation	78
• ARTICLE 61 quater [nouveau] (Art. 1609 nonies C du code général des impôts) Règles de majorité qualifiée pour mettre en place une dotation de solidarité communautaire	79
• ARTICLE 61 quinquies [nouveau] (Art. L. 331-2 du code de l'urbanisme) Précision concernant la perception de la taxe d'aménagement par les métropoles	80
• ARTICLE 61 sexies [nouveau] Rapport annuel sur l'utilisation des ressources du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	81
• ARTICLE 62 (Art. 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) Abaissement du plafond de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	82
• ARTICLE 62 bis ([nouveau] (Art. L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales) Financement de l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques	87
• ARTICLE 62 ter ([nouveau] (Art. L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales) Prorogation du fonds d'aide pour le relogement d'urgence	89
• ARTICLE 62 quater [nouveau] (Art. 3 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010) Prolongation de deux ans du fonds d'amorçage en faveur des communes ou de leurs groupements faisant l'acquisition des équipements nécessaires à l'utilisation du procès-verbal électronique	91
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	93
EXAMEN EN COMMISSION	127

PREMIÈRE PARTIE

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

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

Les crédits de paiement (CP) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à 2,9 milliards d'euros, soit une progression de 146 millions d'euros (+ 5,2 %).

En autorisations d'engagement (AE), la hausse est de 800 millions d'euros, passant de 3,037 milliards d'euros à 3,828 milliards d'euros. Cette augmentation des crédits est portée par le programme 119, qui retrace certaines dotations en faveur des collectivités territoriales, et en particulier la dotation générale de décentralisation (DGD).

Quant au programme 122, il retrace les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales (catastrophes naturelles, communes en difficultés), les subventions diverses d'intérêt local ainsi que les dépenses de fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

A. LE PROGRAMME 119

La hausse des crédits résulte principalement de la **création d'une dotation de soutien à l'investissement** des communes et de leurs groupements, qui bénéficie de 800 millions d'euros en AE et de 120 millions d'euros en CP.

En outre, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dont les crédits avaient été abondés exceptionnellement de 200 millions d'euros par la loi de finances pour 2016, voit son niveau stabilisé, à 816 millions d'euros en AE et 667 millions d'euros en CP.

Le fonds de soutien à l'investissement local, annoncé par le Président de la République et doté d'un milliard d'euros correspond donc en réalité à la reconduction de la hausse de la DETR en 2016 et à la création

d'une nouvelle dotation¹ représentant 800 millions d'euros en AE (et seulement 120 millions d'euros en CP).

La mission porte également les crédits de :

- la dotation politique de la ville (DPV), qui bénéficie de crédits stables en AE (100 millions d'euros) et en légère hausse en CP (74,3 millions d'euros) ;

- la dotation « Régisseurs de police municipale », soit 0,5 million d'euros (AE=CP) ;

- la dotation forfaitaire titres sécurisés : 18,3 millions d'euros (AE=CP).

B. LE PROGRAMME 122

Ce programme retrace notamment les crédits relatifs aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL), majorés au cours de la discussion parlementaire.

Les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont en légère baisse, sauf pour ce qui concerne les dépenses d'informatique.

Enfin, il convient de noter la création d'une nouvelle action relative au fonds interministériel de prévention de la délinquance, doté de 69,3 millions d'euros, qui est re-budgétisé sur ce programme en raison de la disparition de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

*

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a minoré de 3,5 millions d'euros les crédits du programme 119 et de près de 15 millions d'euros ceux du programme 122. **Cette baisse de près de 18,5 millions d'euros vise à « garantir le respect de la norme de dépenses en valeur de l'État ».**

Votre rapporteur spécial, Charles Guéné, vous propose d'adopter un **amendement** qui rétablit le montant des crédits prévus dans la version initiale du projet de finances.

¹ Pour plus de précisions, voir le commentaire de l'article 59 du présent projet de loi de finances.

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

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

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), dont les crédits s'élèvent à plus de 103 milliards d'euros en 2016, 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 2015	Demandés pour 2016	LFI 2015	Demandés pour 2016
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	101 466	103 713	101 466	103 713
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	93 793	95 974	93 793	95 974
02 - Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5 881	5 878	5 881	5 878
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	874	906	874	906
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	918	955	918	955

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 2016 de 103,7 milliards d'euros, en augmentation (+ 2,2 %) par rapport à la loi de finances pour 2015.

On peut noter que le Gouvernement prévoit une hausse de 2,33 % 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 3,66 %, ce qui confirme que les départements bénéficient là d'une ressource dynamique. Les frais de gestion transférés aux régions, par la même loi, connaissent également un vrai dynamisme, puisqu'ils augmentent de 4 %. 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 0,05 %.

SECONDE PARTIE**EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES »****ARTICLE 58**

(Art. L. 2113-20, L. 2113-21, L. 2113-22, L. 2334-1, L. 2334-2, L. 2334-3, L. 2334-4, L. 2334-7, L. 2334-7-1, L. 2334-7-2, L. 2334-7-9, L. 2334-9, L. 2334-10, L. 2334-13, L. 2334-14, L. 2334-16, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2, L. 2334-18-3, L. 2334-18-4, L. 2334-20, L. 2334-22, L. 2334-22-1, L. 2573-52, L. 3334-1, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 3334-6, L. 3413-2, L. 3662-4, L. 4332-4, L. 4332-5, L. 4332-7, L. 4332-8, L. 5211-28, L. 5211-30, L. 5211-32, L. 5211-32-1, L. 5211-33, L. 5214-23-1, L. 5215-36 et L. 5842-8 du code général des collectivités territoriales, art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et art. L. 133-1 du code de tourisme)

**Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF)
du bloc communal**

Commentaire : le présent article prévoit une réforme de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal et les modalités de répartition de la baisse des dotations en 2016.

I. LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)

Le présent article prévoit notamment une **réforme de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal**, dans le prolongement du rapport de notre collègue député Christine Pires Beaune et de notre regretté collègue Jean Germain¹. Sont réformées la dotation forfaitaire des communes, les dotations de péréquation des communes et la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

¹ Christine Pires Beaune et Jean Germain, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, 15 juillet 2015.

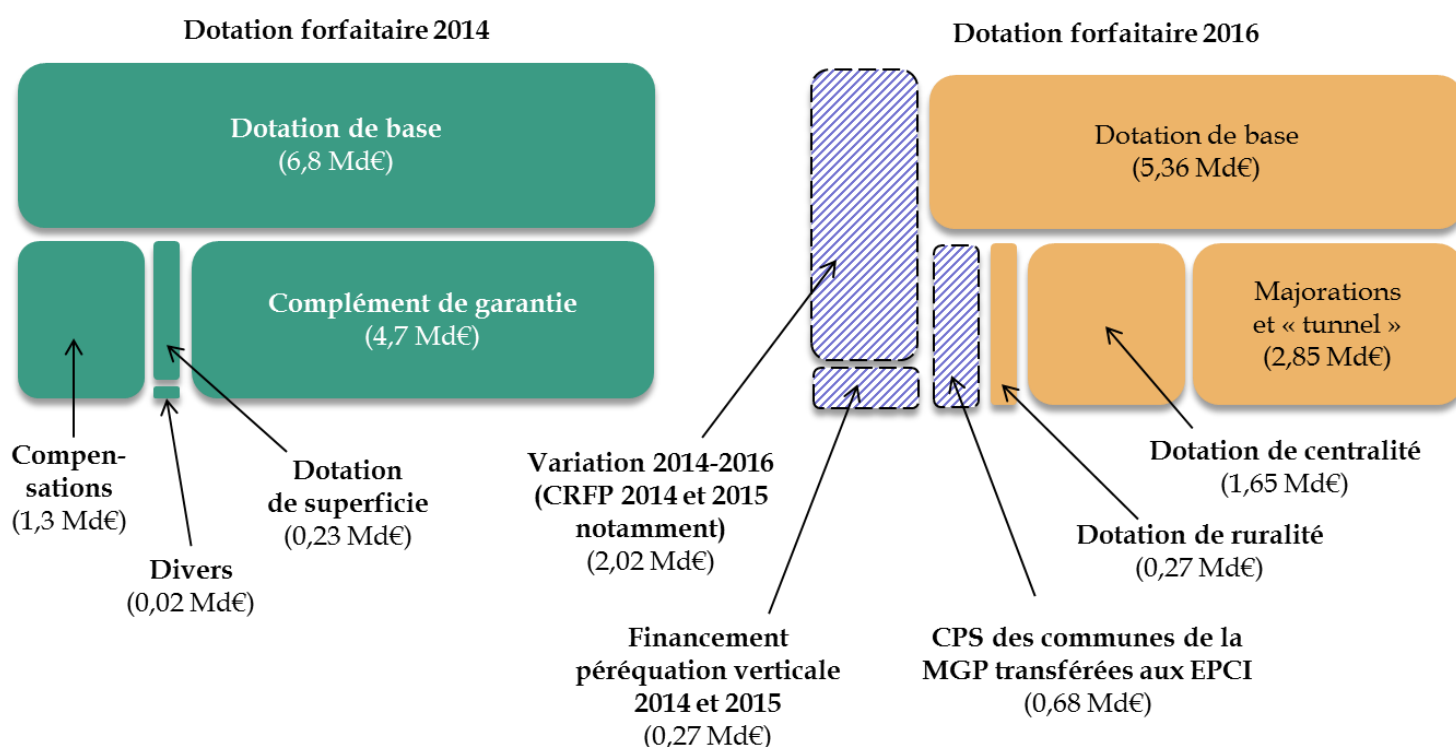
A. LA RÉFORME DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNE

1. La nouvelle architecture de la dotation forfaitaire

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes comprend une dotation forfaitaire et des dotations de péréquation. La dotation forfaitaire est elle-même composée de plusieurs enveloppes. Le projet de loi de finances pour 2016 la réforme en profondeur, en proposant **une nouvelle architecture, basée sur une dotation de base, une dotation de centralité et une dotation de ruralité**, complétées par une dotation « majoration et tunnel ».

Le schéma ci-dessous présente cette **nouvelle architecture** par rapport à l'architecture de la dotation forfaitaire 2014, dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2015 a fondu l'ensemble des composantes de la dotation forfaitaire en une seule dotation, qui dès lors « cristallisait » les effets de l'ancienne architecture.

Évolution de l'architecture de la dotation forfaitaire des communes



Source : commission des finances du Sénat

- CRFP : Contribution au redressement des finances publiques
- MGP : Métropole du Grand Paris
- CPS : Compensation « part salaires »

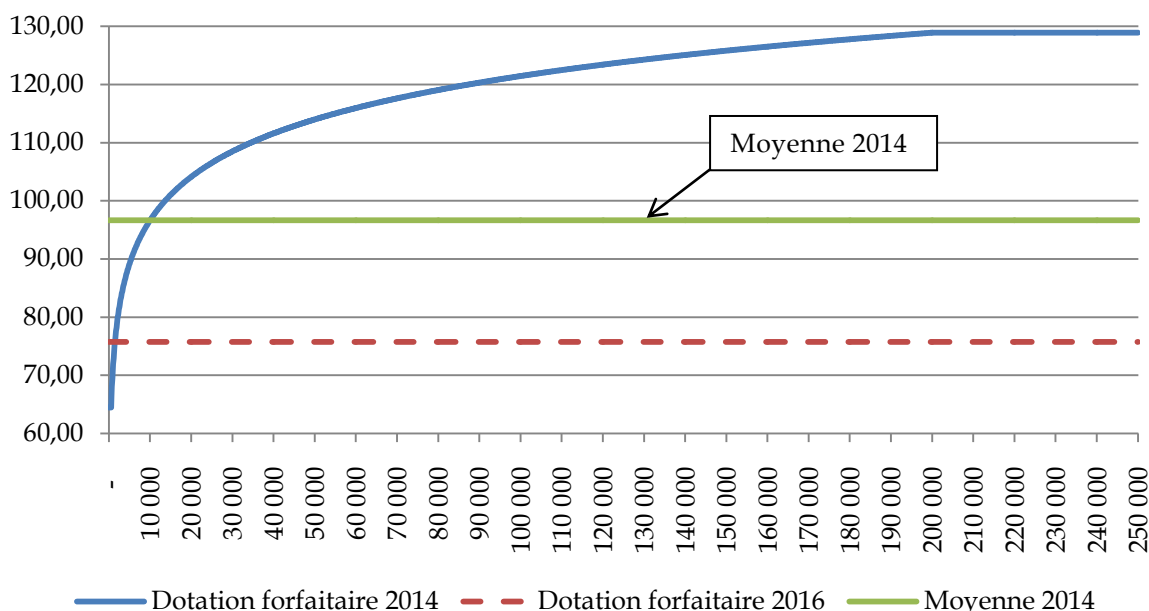
a) La dotation de base des communes

La dotation de base était, jusqu'en 2014, calculée en multipliant la population DGF – c'est-à-dire majorée en fonction des résidences secondaires et des emplacements de caravane – de chaque commune par un montant par habitant variant de 64,46 euros pour les communes de moins de 500 habitants à 128,92 euros pour les communes de 200 000 habitants ou plus, en fonction d'un coefficient logarithmique.

Le graphique ci-dessous retrace le coefficient utilisé pour calculer le montant par habitant de chaque commune, en fonction de sa population.

Montant par habitant de la dotation forfaitaire en fonction de la population de la commune

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

Dans le prolongement du rapport Pires Beaune – Germain, le projet du Gouvernement prévoit une dotation de base égale à la population DGF de la commune, multipliée par **un montant par habitant unique, quelle que soit la population de la commune**. Ce montant a été fixé à 75,72 euros, soit la moyenne de la dotation de base perçue en 2014 par les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 1 999 habitants. Il est en revanche inférieur à la moyenne nationale actuelle (96,68 euros).

Les communes jusqu'à 1 425 habitants percevront un montant supérieur par rapport à « l'ancienne dotation de base » tandis que les communes plus peuplées percevront un montant inférieur, la différence

pouvant atteindre 53,21 euros par habitant pour les communes de plus de 200 000 habitants.

Le montant total de la dotation de base serait de 5,36 milliards d'euros.

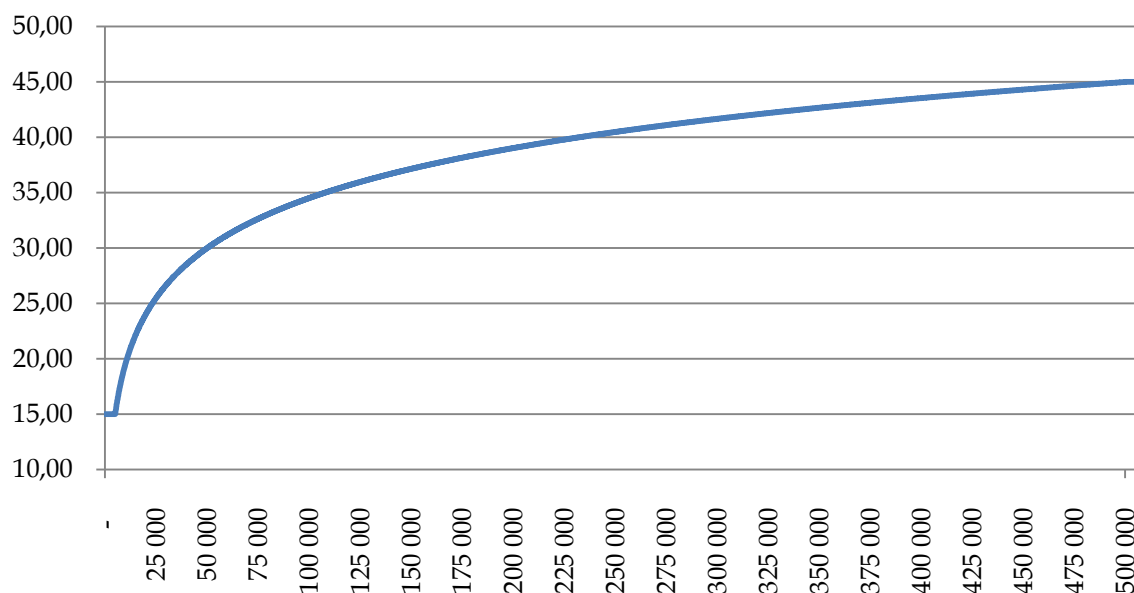
b) La dotation de centralité

Le projet du Gouvernement introduit une **dotation de centralité**, qui correspond en quelque sorte au « second étage » de l'ancienne dotation forfaitaire, dans la mesure où elle est destinée à tenir compte des charges de centralité et que son montant par habitant croît en fonction de la population.

Cette dotation est **calculée au niveau de l'ensemble intercommunal**, c'est-à-dire de l'EPCI et de ses communes membres, ou de la commune isolée. Elle bénéficie aux ensembles intercommunaux dont la population est supérieure à 500 habitants. Son montant varie de 15 euros (ensembles intercommunaux de 500 habitants) à 45 euros par habitant (ensembles intercommunaux de 500 habitants et plus), en fonction d'un indice logarithmique.

**Montant par habitant de la dotation de centralité
en fonction de la population de l'ensemble intercommunal**

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

Cette dotation de centralité est répartie entre l'EPCI et les communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), dans la limite de 40 %, à l'exception des EPCI à fiscalité additionnelle qui ne perçoivent pas cette dotation.

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

La part communale de la dotation de centralité est ensuite répartie entre communes en fonction de leur poids démographique dans l'ensemble intercommunal, **porté à la puissance 5**.

La répartition **favorise donc fortement les communes plus peuplées relativement aux autres communes de l'ensemble intercommunal**. Le tableau ci-dessous présente des exemples de répartition de la dotation de centralité dans un ensemble intercommunal de quatre communes.

Exemples de répartition de la part communale de la dotation de centralité (DC)

		Commune 1	Commune 2	Commune 3	Commune 4
Cas A	Population	10 000	2 500	2 800	8 000
	Part de la DC	75,2 %	0,1 %	0,1 %	24,6 %
Cas B	Population	10 000	8 000	7 000	6 000
	Part de la DC	63,6 %	20,8 %	10,7 %	4,9 %
Cas C	Population	10 000	2 000	2 000	2 000
	Part de la DC	99,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Source : commission des finances du Sénat

Des répartitions dérogatoires sont possibles.

À la **majorité des deux tiers**, le conseil communautaire peut choisir de répartir la dotation de centralité entre l'EPCI et les communes membres en fonction du CIF, puis entre les communes en fonction des dépenses d'équipement, sans pouvoir diminuer la part de l'EPCI ou d'une commune de plus de 30 % par rapport à la répartition de droit commun.

Ainsi, la part communale ne peut être inférieure à 42 % de la dotation de centralité et donc la part de l'EPCI ne peut être supérieure à 58 %. Pour un EPCI dont le CIF est au moins égal à 40 %, sa part ne peut être inférieure à 28 % et donc la part communale ne peut être supérieure à 72 %.

Les EPCI à fiscalité additionnelle peuvent faire usage de cette répartition dérogatoire et obtenir ainsi jusqu'à 30 % de la dotation de centralité.

À l'**unanimité** du conseil communautaire, la dotation de centralité peut être répartie de manière totalement libre.

La dotation de centralité s'élèverait en 2016 à 2,3 milliards d'euros, dont 1,65 milliard d'euros pour les communes, selon les modalités de répartition de droit commun. 23 969 communes percevront la dotation de centralité, dont 6 759 bénéficieront d'une dotation supérieure à 1 000 euros.

c) La dotation de ruralité

La dotation de ruralité se substitue en quelque sorte à la dotation de superficie, qui bénéficiait certes à toutes les communes mais qui représentait un montant par habitant naturellement plus élevé dans les zones rurales.

Le montant de la dotation de ruralité était en 2014 de 3,22 euros par hectare et de 5,37 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne. La dotation de superficie des communes de Guyane était plafonnée au triple de la dotation de base, afin de tenir compte des spécificités du territoire de ces communes.

La dotation de ruralité proposée par le Gouvernement est réservée aux **communes dont la densité est inférieure à 75 % de la moyenne nationale**, soit inférieure à 0,77 habitant par hectare. Son montant est calculé nationalement, en multipliant la population des communes éligibles par un montant par habitant de 20 euros.

Elle est ensuite répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population et du rapport entre la densité moyenne et leur densité. La population prise en compte pour le calcul de la densité est la « population Insee », tandis que la population utilisée pour sa répartition est la « population DGF », ce qui bénéficie aux communes dont la population DGF est nettement supérieure à la population Insee, au premier rang desquelles les communes touristiques.

Cette dotation est plafonnée à quatre fois la dotation de base, soit 303 euros par habitant, ce qui concernerait 139 communes. Les communes accueillant un parc national ou un parc naturel marin bénéficient d'une majoration. Leur densité de population est divisée par cinq.

La dotation de ruralité s'élèverait à 270 millions d'euros en 2016, soit un montant très proche de l'ancienne dotation de superficie (230 millions d'euros). 25 611 communes seraient éligibles. 15 039 communes percevraient à la fois une dotation de centralité et une dotation de ruralité.

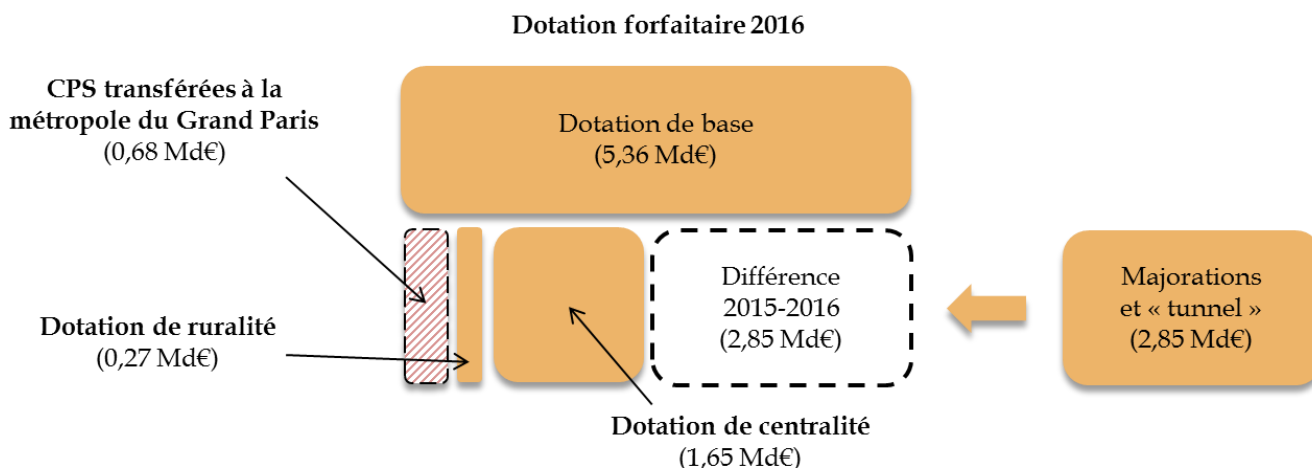
d) La majoration et le tunnel

Le montant de dotation forfaitaire 2016 doit être égal - avant contribution au redressement des finances publiques (CRFP) et financement de la péréquation horizontale - à la dotation forfaitaire 2015, soit 10,8 milliards d'euros.

Par ailleurs, la création de la métropole du Grand Paris entraîne le transfert de la « compensation part salaires » de certaines communes sur le territoire de la métropole vers la métropole, à hauteur de 681 millions d'euros, minorant d'autant leur dotation forfaitaire. Dès lors, le montant de la dotation forfaitaire des communes à répartir - avant CRFP et financement de la péréquation verticale - est, en 2016, de 10,1 milliards d'euros.

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

Or la différence entre, d'une part, la somme de la dotation de base, de la dotation de ruralité et de la dotation de centralité (7,3 milliards d'euros) et, d'autre part, la dotation forfaitaire 2015 est de 2,85 milliards d'euros. Il faut donc « ajouter » ce montant : **c'est la « majoration »**.



Source : commission des finances du Sénat

Cette majoration est répartie au prorata de la dotation forfaitaire spontanée, dans les limites d'un « tunnel » de plus ou moins 5 % par rapport à la dotation forfaitaire 2015. Le coefficient de majoration, égal à 1,5 environ, a été calculé de façon à ce que la totalité des 2 851 millions d'euros soit répartie, même après application du plafonnement à 105 %.

Dès lors, la dotation forfaitaire 2016 d'une commune est égale :

- à la dotation spontanée à laquelle s'ajoute la majoration (+ 50 % environ) ;
- à 95 % de la dotation forfaitaire 2015 si la dotation spontanée cumulée avec la majoration est inférieure à 95 % de la dotation forfaitaire 2015 (5 878 communes concernées) ;
- à 105 % de la dotation forfaitaire 2015 si la dotation spontanée cumulée avec la majoration est supérieure à 105 % de la dotation forfaitaire 2015 (27 424 communes concernées).

Enfin, **les communes qui ne percevaient aucune dotation forfaitaire en 2015 perçoivent une dotation forfaitaire 2016 égale à leur dotation forfaitaire spontanée, divisée par deux.**

e) *L'écrêtement*

La dotation forfaitaire ainsi obtenue est **écrêtée afin de financer la hausse de la péréquation verticale des communes**. Sont écrêtées les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du

potentiel fiscal moyen par habitant, soit 18 001 communes en 2016. L'écrêtement est réparti en fonction de la population et de l'écart relatif de potentiel fiscal par habitant. **L'écrêtement est plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire de l'année précédente.**

L'écrêtement total est égal à 148,5 millions d'euros en 2016, soit la moitié de la hausse de la péréquation communale proposée par le Gouvernement.

L'écrêtement ainsi calculé peut également servir à financer la hausse de la DGF des EPCI.

Jusqu'en 2014, les ajustements internes à la DGF (hausse spontanée du fait de l'évolution de la population ou augmentation de la péréquation) se faisaient par **écrêtement** :

- **des « compensations »**, qui correspondent à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle, supprimée par la loi de finances pour 1999, ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001 ; le montant de ces compensations pouvait être minoré par le comité des finances locales (CFL), selon un pourcentage identique pour chaque commune ; entre 2010 et 2014, les compensations sont passées de 1 840 millions d'euros à 1 331 millions d'euros (- 28 %) ;

- **du 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 ; 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 pouvait être écrêté, sauf pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen ; entre 2010 et 2014, le complément de garantie est passé de 5 123 millions d'euros à 4 732 millions d'euros (- 8 %).

f) La contribution au redressement des finances publiques

La contribution au redressement des finances publiques (CRFP) est répartie entre les collectivités selon les mêmes modalités qu'en 2014 et en 2015 (cf. *infra*). L'effort demandé aux communes (1 450 millions d'euros) est réparti au prorata des recettes réelles de fonctionnement (- 1,86 % environ) et s'impute sur leur dotation forfaitaire.

La contribution d'une commune est plafonnée à 50 % de sa dotation forfaitaire.

g) Le fonctionnement du « tunnel »

Le graphique ci-dessous permet de visualiser le fonctionnement du « tunnel » et de comprendre en combien de temps une commune atteint sa dotation forfaitaire « cible ».

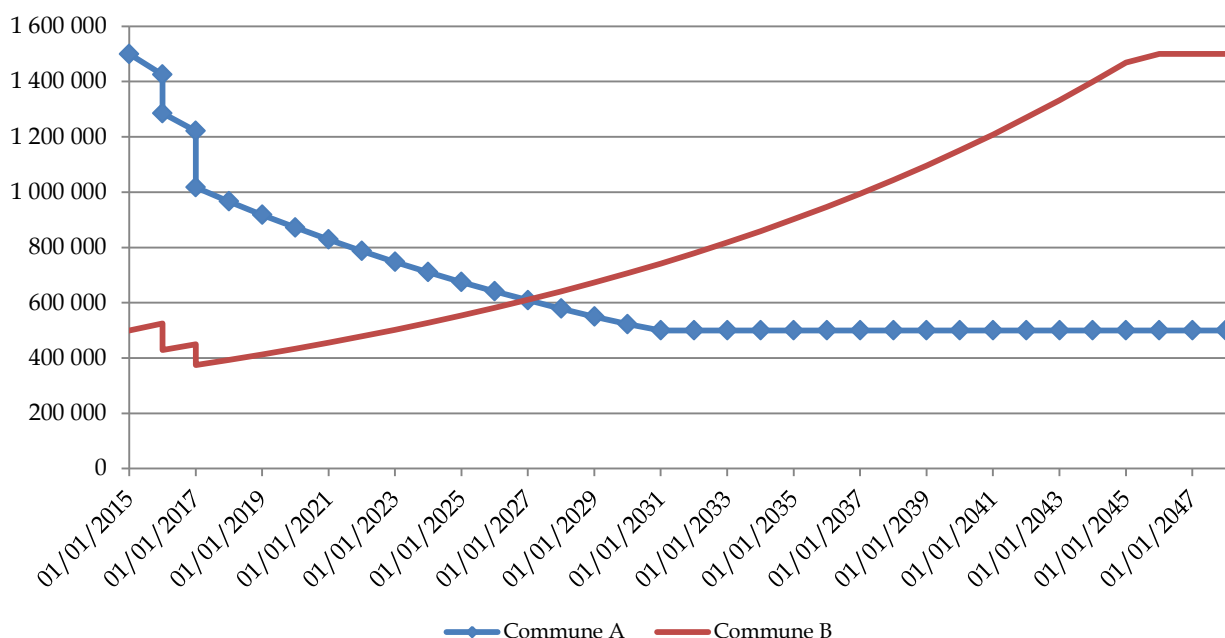
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Le graphique représente les données de deux communes fictives. La commune A perçoit en 2015 une dotation forfaitaire de 1,5 million d'euros, tandis que sa dotation spontanée s'élève, après réforme, de 500 000 euros. La commune B perçoit pour sa part une dotation forfaitaire de 500 000 euros en 2015 et sa dotation forfaitaire spontanée s'élève, après réforme, à 1,5 million d'euros.

Au titre de la contribution au redressement des finances publiques, les deux communes voient leur dotation forfaitaire baisser de 14 % en 2016 et de 17 % en 2017, ce qui correspond à la baisse moyenne, et ne sont pas écrêtées.

Évolution du montant de la dotation forfaitaire des communes A et B

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

La commune A atteint sa dotation forfaitaire « cible » au bout de 16 ans, tandis que la commune B atteint la sienne au bout de 31 ans.

h) Les dispositions relatives aux communes nouvelles

Les communes nouvelles disposent, en application de l'article L. 2113-20 à L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales, d'incitations financières sous la forme de garanties et de bonus¹.

Le présent article modifie ces dispositions, afin de tenir compte de la nouvelle architecture de la dotation forfaitaire. **Il supprime l'exonération de**

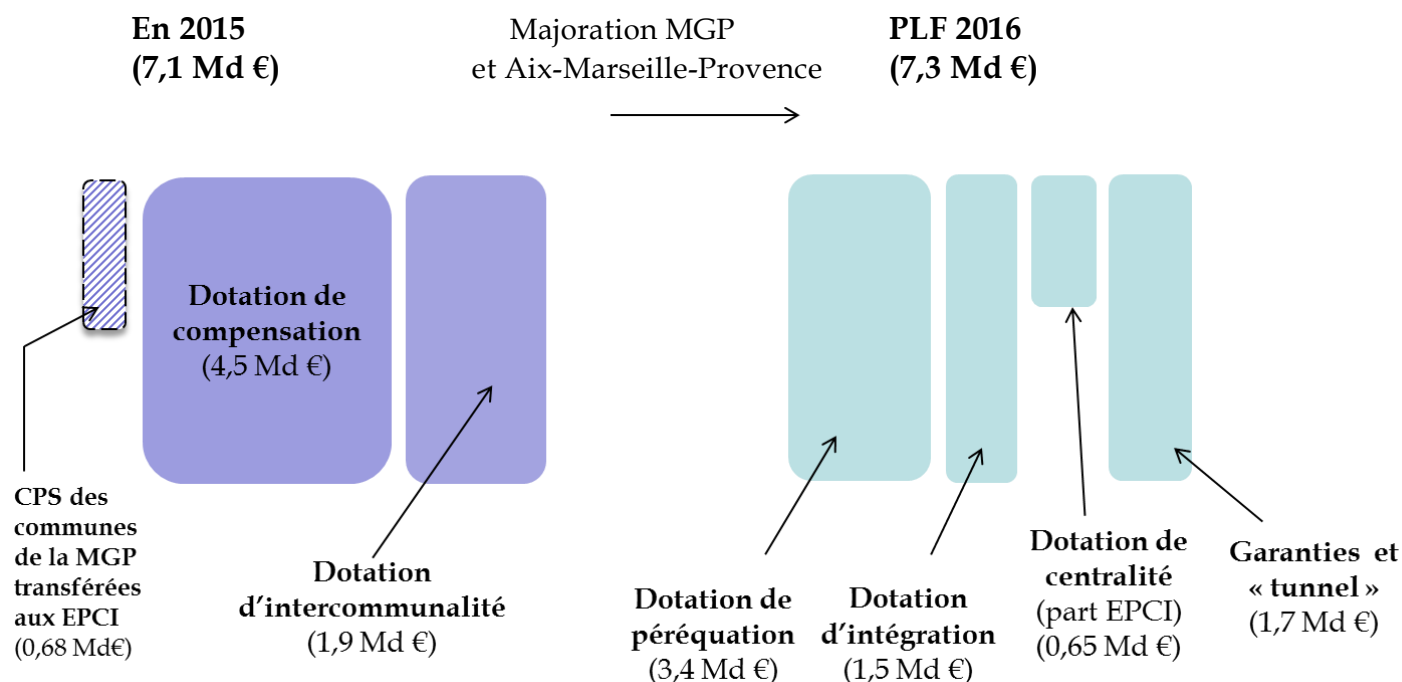
¹ Pour plus de détail, voir le commentaire de l'article 58 quater.

ces communes à la contribution au redressement des finances publiques ainsi que les garanties qui existaient par rapport aux dotations perçues par les EPCI préexistants.

2. La réforme de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

La réforme vise également à rénover la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en remplaçant la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation par trois dotations : une dotation de péréquation, une dotation d'intégration et la part de la dotation de centralité revenant à l'EPCI.

Modification de l'architecture de la DGF des EPCI



Source : commission des finances du Sénat

La dotation de compensation, qui représente aujourd'hui plus de 4,5 milliards d'euros, est composée d'une part compensation « part salaires » et d'une part relative aux baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle, intervenues entre 1998 et 2001. Il faut noter que la part compensation « part salaires » est écrêtée chaque année pour financer la hausse de la population et l'achèvement de la carte intercommunale.

Le montant de la dotation d'intercommunalité est calculé à partir d'un montant par habitant, différent selon les catégories d'EPCI. Ainsi, pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, ce montant

correspond à 20,05 euros par habitant, tandis qu'il est de 60 euros par habitant pour les métropoles et les communautés urbaines (CU).

L'enveloppe ainsi déterminée pour chaque catégorie d'EPCI (hors métropoles et CU) est ensuite divisée entre une dotation de base (30 % du montant), répartie entre EPCI en fonction de la population pondérée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et une dotation de péréquation (70 %) répartie entre les EPCI d'une même catégorie en fonction du potentiel fiscal et de la population pondérée par le CIF. Pour les métropoles et les communautés urbaines, la répartition correspond à l'affectation d'un montant de 60 euros par habitant.

Le présent article propose de « fusionner » ces deux dotations pour créer une nouvelle DGF. Il faut noter qu'un abondement de l'enveloppe serait nécessaire pour financer la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le Gouvernement s'était engagé à ce que le coût de la création de ces métropoles ne pèse pas sur les autres EPCI, mais à ce stade, aucune disposition législative ne prévoit que ce coût serait pris en charge par l'État.

L'enveloppe disponible pour les EPCI serait donc de 7,3 milliards d'euros en 2016, qui se décomposerait en :

- une **dotation de péréquation** : son montant, au niveau national, correspond à un montant de 49 euros par habitant (soit 3,4 milliards d'euros) ; les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen de leur catégorie y serait éligible et la répartition serait effectuée en fonction de la population, de l'écart de potentiel fiscal par habitant à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen, de sa catégorie et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;

- une **dotation d'intégration**, dont le montant national correspond à 21 euros par habitant (soit 1,5 milliard d'euros) ; tous les EPCI y seraient éligibles, et la répartition prendrait en compte la population et le coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;

- la **part intercommunale de la dotation de centralité** (soit 650 millions d'euros), à laquelle tous les EPCI sauf ceux à fiscalité additionnelle seraient éligibles (les EPCI à fiscalité additionnelle pourrait toutefois également bénéficier de cette part de dotation de centralité à condition que soit prise une délibération à la majorité qualifiée). Comme indiqué précédemment, cette dotation serait répartie entre les communes membres et l'EPCI en fonction du coefficient d'intégration fiscale dans la limite de 40 %.

En outre, comme pour les communes, des mécanismes de plafonnements et de garanties ainsi qu'une majoration sont prévus :

- les EPCI qui, en 2015, n'ont pas perçu de dotation de compensation ou de dotation d'intercommunalité (EPCI à fiscalité additionnelle par

exemple) percevraient, en 2016, une DGF égale à la moitié de leur DGF « spontanée » ; cet abattement limite, en 2016, la hausse de DGF pour ces EPCI ;

- le montant de la DGF en 2016 serait égal à celui de 2015 (avant contribution au redressement des finances publiques) ; or, la différence entre la DGF « spontanée » des EPCI en 2016 et la DGF 2015 des EPCI s'élève à 1,7 milliard d'euros qu'il convient de répartir entre les EPCI ; cette somme permet de financer des garanties.

En effet, outre le « tunnel » garantissant que la DGF par habitant de l'EPCI ne peut varier de plus de 5 % par rapport à l'année précédente, une garantie de non baisse est prévue dans le cas où :

- le CIF de l'EPCI est supérieur à 0,5 (32 EPCI seraient concernés en 2016) ;

- le potentiel fiscal par habitant de l'EPCI est inférieur de plus de 50 % à celui de sa catégorie (aucun EPCI ne serait concerné en 2016).

Pour 2016, selon les simulations transmises par le Gouvernement, 211 EPCI bénéficieraient de la garantie (95 % du montant par habitant perçu l'année précédente) et 1 808 EPCI verraient leur DGF plafonnée.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le mardi 3 novembre dernier, **le Premier ministre a annoncé le report de la réforme proposée au présent article**. Il a pu détailler les raisons de ce report lors des questions d'actualité au Gouvernement au Sénat¹, au cours d'une réponse à notre collègue Alain Marc.

Le Premier ministre a ainsi expliqué vouloir « *prendre le temps nécessaire* » et avoir « *entendu les arguments des parlementaires de la majorité comme de l'opposition, ainsi que des grandes associations d'élus* ». Il a également souligné que « *de nombreux élus, présidents d'association ou d'intercommunalité [lui] ont rappelé que la carte intercommunale sera achevée le 31 mars 2016* ».

Manuel Valls a également précisé souhaiter « *définir les principes pour marquer la volonté de nous inscrire dans cette réforme, et de mettre en œuvre celle-ci au 1^{er} janvier 2017* » et esquissé un calendrier : « *au mois d'avril prochain, sur la base de cette nouvelle carte intercommunale et des travaux que nous aurons menés, nous serons en mesure de boucler cette réforme de la DGF et de l'inscrire pleinement dans le projet de loi de finances pour 2017* ».

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié l'article en ce sens : **l'ensemble des dispositions relatives à la réforme demeurent dans le texte, mais le IV de l'article précise qu'elles n'entreraient en vigueur qu'en 2017**. Le V prévoit de remettre au Parlement

¹ Séance du 3 novembre 2015.

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

un rapport, avant le 30 juin 2016, dont l'objet est « *d'approfondir l'évaluation des dispositions* » relatives à la réforme de la DGF, « *notamment en fonction des nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre* ». Il précise que « *ce rapport peut proposer des adaptations aux règles de répartition prévues* ».

À l'initiative du Gouvernement toujours, nos collègues députés ont inséré un VI prévoyant de nouvelles garanties pour les communes qui verraient leur dotation forfaitaire diminuer d'un montant supérieure à 10 % ou à 25 % de leurs recettes de fonctionnement. Ces dispositions ne s'appliqueraient qu'à la DGF issue de la réforme.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement de notre collègue Jacques Krabal, qui autorise l'État à créer, à titre expérimental, une dotation compensant la perte de recettes résultant de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les organismes de logement social dans les quartiers « politique de la ville », au titre de l'article 1388 *bis* du code général des impôts.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Sur la réforme de dotation forfaitaire des communes

Les tableaux suivants présentent une décomposition par strate des effets de la réforme pour les communes.

Tableau n° 1 - Décomposition de la dotation forfaitaire des communes en 2016 avant la CRFP

(millions d'euros ou euros par habitant)

Strate	Dotation forfaitaire 2015 par habitant	Part de la population	Dotation de base	Dotation de ruralité			Dotation de centralité			Montant par habitant sur les 3 dotations	Effet tunnel et majoration	Écrêtement	Dotation forfaitaire 2016	
				Montant	Montant par habitant	Part de la dotation	Montant	Montant par habitant	Part de la dotation				Montant	Montant par habitant
0 à 499 habitants	122,8	6,50%	342,9	108	23,85	41,20%	1,5	0,33	0,10%	99,91	113,9	-4,3	562	124,12
500 à 999 habitants	111,06	7,50%	399,8	55,2	10,45	21,10%	11,5	2,18	0,70%	88,34	130,2	-5,7	590,9	111,91
1 000 à 1 999 habitants	112,24	9,80%	518,8	40,7	5,94	15,50%	49,5	7,23	3,00%	88,89	171,2	-8,2	772	112,68
2 000 à 3 499 habitants	117,36	8,80%	465,3	18,5	3,01	7,10%	85,1	13,85	5,20%	92,58	160,8	-9,1	720,6	117,28
3 500 à 4 999 habitants	121	6,00%	317,1	10,7	2,56	4,10%	71,1	16,99	4,30%	95,27	112,7	-7,7	504	120,35
5 000 à 7 499 habitants	128,38	6,90%	366,7	11,6	2,4	4,40%	93,9	19,39	5,70%	97,51	153	-9,8	615,5	127,08
7 500 à 9 999 habitants	132,63	4,90%	258,4	6,2	1,82	2,40%	60,3	17,68	3,70%	95,22	127,6	-7,5	445	130,4
10 000 à 14 999 habitants	141,47	6,20%	327,6	4,7	1,09	1,80%	94,5	21,84	5,80%	98,65	182,1	-10,2	598,8	138,38
15 000 à 19 999 habitants	154,22	4,20%	223,9	0,8	0,26	0,30%	63,7	21,54	3,90%	97,52	161,8	-8	442	149,51
20 000 à 34 999 habitants	160,83	8,10%	428,4	2,2	0,39	0,80%	165,5	29,25	10,10%	105,36	304,9	-14,7	886,3	156,66
35 000 à 49 999 habitants	165,92	4,30%	226,6	3	1	1,10%	110,1	36,78	6,70%	113,5	154,2	-8	485,9	162,35
50 000 à 74 999 habitants	164,07	4,10%	218,7	0,3	0,12	0,10%	124,7	43,19	7,60%	119,03	134,6	-6,1	472,2	163,51
75 000 à 99 999 habitants	179,52	1,60%	86	-	-	0,00%	49,3	43,41	3,00%	119,13	65,8	-2,3	198,8	175
100 000 à 199 999 habitants	195,88	5,40%	287,1	-	-	0,00%	189,7	50,02	11,60%	125,74	253	-7,2	722,5	190,56
200 000 habitants et plus	183,34	5,40%	287,3	-	-	0,00%	230,5	60,77	14,10%	136,49	192,7	-8,7	701,9	185
Total	140,21	89,80%	4 754,50	261,9	4,17	100%	1 401,00	22,31	85,50%	102,2	2 418,40	-117,6	8 718,30	138,85
Communes MGP	261,74	10,20%	541	-	-	-	237,8	33,28	14,50%	109	379,4	-30,9	1 127,30	157,77
Total général	152,63		5 295,50	261,9			1 638,80	23,43	100,00%	99,15	2 797,80	-148,5	9 845,60	140,78

Source : commission des finances du Sénat à partir des simulations fournies par le Gouvernement

**Tableau n° 2 – « Point d'arrivée » de la réforme de la dotation forfaitaire « toutes choses égales par ailleurs »
(sans CRFP, ni écrêtement, ni tunnel)**

Strate	Dotation forfaitaire théorique « à terme »		Évolution par rapport à 2015		Écart type	
	Montant	Montant par habitant	Montant	Pourcentage	Écart type « à terme »	Évolution par rapport à 2015
0 à 499 habitants	628 290 130	138,75	72 229 248	13,00%	51,45	-42,90%
500 à 999 habitants	647 775 433	122,69	61 395 398	10,50%	28,19	-30,20%
1 000 à 1 999 habitants	845 758 351	123,45	76 780 918	10,00%	35,6	-7,10%
2 000 à 3 499 habitants	790 062 421	128,58	68 936 064	9,60%	39,41	-10,50%
3 500 à 4 999 habitants	554 115 133	132,31	47 374 074	9,30%	45,59	-2,70%
5 000 à 7 499 habitants	655 860 969	135,42	34 122 380	5,50%	45,52	-14,50%
7 500 à 9 999 habitants	451 266 558	132,25	-1 301 485	-0,30%	43,04	-20,70%
10 000 à 14 999 habitants	592 811 215	137	-19 318 887	-3,20%	42,73	-27,80%
15 000 à 19 999 habitants	400 411 347	135,43	-55 528 815	-12,20%	36,24	-42,20%
20 000 à 34 999 habitants	827 824 955	146,32	-82 073 901	-9,00%	40,76	-25,30%
35 000 à 49 999 habitants	471 794 766	157,63	-24 822 143	-5,00%	50,47	5,80%
50 000 à 74 999 habitants	477 385 632	165,3	3 557 939	0,80%	43,46	26,70%
75 000 à 99 999 habitants	187 909 481	165,45	-15 979 204	-7,80%	31,87	-10,30%
100 000 à 199 999 habitants	662 089 590	174,63	-80 566 185	-10,80%	33,81	-15,30%
200 000 habitants et plus	719 141 330	189,55	23 577 274	3,40%	34,21	20,40%
Total	8 912 497 310	141,94	108 382 674	1,20%		
Communes de la MGP *	1 081 572 012	151,37	-107 474 536	-9,0 %		
Total général	9 994 069 322	142,9				

* L'évolution du montant de la dotation forfaitaire pour les communes de la MGP est en fait de -788,5 millions d'euros ; le montant indiqué tient compte du transfert de la CPS de ces communes aux EPCI (681 millions d'euros)

Source : Commission des finances du Sénat à partir des simulations fournies par le Gouvernement

a) Les effets généraux de la réforme

On observe logiquement une concentration de la dotation de ruralité sur les premières strates, les communes de moins de 2 000 habitants bénéficiant de 78 % de cette dotation. **La répartition de la dotation de ruralité recèle cependant quelques résultats surprenants.** Ainsi, la ville d'Arles, qui est loin d'être une commune rurale puisqu'elle compte 54 000 habitants, percevrait une dotation de ruralité de plus de 336 000 euros. **Les communes de montagne seraient globalement gagnantes, notamment lorsqu'elles sont également communes touristiques :** plus de la moitié des 100 communes recevant la dotation de ruralité la plus élevée se trouvent dans les Hautes-Alpes (12), les Alpes-Maritimes (13), les Hautes-Pyrénées (7) et la Savoie (19).

S'agissant de la dotation de centralité, on observe une augmentation relativement continue du montant par habitant, qui passe de 0,33 euro pour les communes de moins de 500 habitants à 60,77 euros pour les communes de plus de 200 000 habitants. La concentration de la dotation se fait réellement sentir à partir de 50 000 habitants.

Ces données montrent des **évolutions assez limitées entre les strates** : les communes de moins de 8 000 habitants sont gagnantes, mais le gain est limité : 50 millions d'euros pour l'ensemble de ces communes, qui représentent 45 % de la population. Les communes entre 7 500 et 49 999 habitants sont perdantes, mais ici aussi les effets sont très faibles : la baisse est de 21 millions d'euros pour ces communes qui représentent 28 % de la population.

Ce constat est logique au demeurant, du fait de l'application du **« tunnel » qui limite sensiblement les effets au cours de la première année.**

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux ont souhaité comparer les chiffres 2015 à ceux *post* réforme, une fois que l'ensemble de ses effets se serait fait sentir.

Le tableau n° 2 présente ainsi le « point d'arrivée » de la réforme de la dotation forfaitaire « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en neutralisant les effets de la baisse des dotations, afin d'isoler le seul effet de la réforme. Ainsi, les montants de ce tableau correspondent aux montants « théoriques » qui seraient perçus par les communes si les dotations ne baissaient ni en 2016, ni en 2017, et une fois les effets du « tunnel » épuisés.

On constate que **les communes de moins de 7 500 habitants sont fortement bénéficiaires de la réforme** : elles percevraient 361 millions d'euros supplémentaires, toutes choses égales par ailleurs ; à l'inverse, **plusieurs strates perdent autour de 10 % de leur dotation forfaitaire.**

À l'intérieur des strates, on observe que, paradoxalement, les écarts type augmentent dans trois strates, alors que l'objectif de la réforme était justement de les réduire. Parmi les strates où les écarts type diminuent,

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

l'évolution est très variable, allant de 2,7 % à - 42,9 %. Les écarts type demeurent cependant élevés, souvent autour de 40 euros par habitant.

Si l'on s'intéresse uniquement aux perdantes (cf. tableau n° 3), au total, 12 123 communes sont perdantes « à terme ». La perte moyenne est de 90 000 euros environ par commune et de 18,3 euros par habitant. À partir de 15 000 habitants, la perte moyenne dépasse le million d'euros.

Tableau n° 3 - Analyse des seules communes perdantes « à terme » avec la nouvelle dotation forfaitaire « toutes choses égales par ailleurs » (sans CRFP, ni écrêtement, ni tunnel)

(en millions d'euros)

Strate	Nombre de communes perdantes	Proportion de communes perdantes	Perte des perdantes	Perte moyenne par commune	Perte moyenne par habitant
0 à 499 habitants	5 462	29,2 %	- 48,89	- 0,01	- 10,80
500 à 999 habitants	2 437	32,7 %	- 47,70	- 0,02	- 9,03
1 000 à 1 999 habitants	1 874	38,2 %	- 66,26	- 0,04	- 9,67
2 000 à 3 499 habitants	923	39,3 %	- 73,41	- 0,08	- 11,95
3 500 à 4 999 habitants	391	38,9 %	- 58,32	- 0,15	- 13,93
5 000 à 7 499 habitants	319	40,1 %	- 87,47	- 0,27	- 18,06
7 500 à 9 999 habitants	198	49,9 %	- 72,13	- 0,36	- 21,14
10 000 à 14 999 habitants	176	48,9 %	- 113,48	- 0,64	- 26,23
15 000 à 19 999 habitants	102	59,3 %	- 106,00	- 1,04	- 35,85
20 000 à 34 999 habitants	136	61,5 %	- 163,47	- 1,20	- 28,89
35 000 à 49 999 habitants	44	61,1 %	- 76,14	- 1,73	- 25,44
50 000 à 74 999 habitants	27	55,1 %	- 40,92	- 1,52	- 14,17
75 000 à 99 999 habitants	8	61,5 %	- 37,41	- 4,68	- 32,94
100 000 à 199 999 habitants	22	81,5 %	- 99,43	- 4,52	- 26,23
200 000 habitants et plus	4	40,0 %	- 41,30	- 10,33	- 10,89
Total	12 123	33,2 %	- 1 132,33	- 0,09	- 18,03

Source : Commission des finances du Sénat à partir des simulations fournies par le Gouvernement

b) Des effets difficiles à justifier qui interrogent cette réforme

Les simulations transmises à votre commission des finances ont mis en lumière des situations qui sont difficiles à comprendre et à justifier.

La répartition de la dotation de centralité en fonction du rapport de la population porté à la puissance 5 a des effets difficiles à justifier, notamment dans certaines zones urbaines et en périphérie des grandes métropoles.

Si l'on observe la situation sur le territoire des huit principales métropoles françaises (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen,

Strasbourg et Toulouse¹), on constate que le territoire est perdant à terme, mais dans des proportions limitées (17 millions d'euros environ). Cependant, si on exclut la ville centre de chacune de ces métropoles, la perte s'élève à plus de 70 millions d'euros, ce qui traduit **des transferts importants des villes périphériques vers la ville centre, qui permet à cette dernière de compenser globalement les effets de la réforme, mais pèse lourdement sur les autres**. Ainsi, sur ces territoires, 24 communes ont une perte supérieure à 40 % de leur dotation forfaitaire 2015 ; 56 communes ont une perte supérieure à 30 % et 77 communes ont une perte supérieure à 20 %. Or, les montants des transferts vers la ville centre ne paraissent pas en ligne avec les charges de centralité qu'elle exerce. **La réforme semble oublier les « centres secondaires », qui supportent également des charges de centralité importantes.**

Il est également regrettable que la volonté technique de ne plus avoir de « DGF négatives » ait conduit à redonner une DGF à des communes qui bénéficient de ressources considérables, parce qu'elles accueillent par exemple des établissements exceptionnels, et qui, du fait du mécanisme qui redonne une dotation forfaitaire aux communes qui n'en percevaient plus en 2015, retrouvent une dotation forfaitaire. Il est difficile à justifier que dans un contexte de baisse des dotations, les communes les plus riches soient les principales gagnantes de la réforme.

De même, il est surprenant que les communes qui perdent le bénéfice de la dotation nationale de péréquation (DNP) et qui ne bénéficiaient ni de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ni de la dotation de solidarité rurale (DSR), soient les seules à ne pas bénéficier d'un dispositif de lissage.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux souhaitent également s'interroger sur l'objectif que l'on veut fixer à la réforme de la DGF. Réduire les écarts-type de dotation forfaitaire par habitant peut avoir du sens, à condition que ces écarts ne soient pas justifiés par des différences de situation. **S'intéresser aux écarts de potentiel financier entre communes et à l'effort fiscal, apprécié à partir du produit fiscal ramené au revenu des habitants, pourraient être des approches intéressantes.**

2. Sur la réforme de la DGF des EPCI

a) Les effets généraux de la réforme

Hors contribution au redressement des finances publiques, **l'enveloppe globale allouée à la DGF des EPCI augmente (+ 2,6 %)**, passant de 7,1 milliards d'euros en 2015 à 7,3 milliards d'euros en 2016. Cette

¹ Les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence ne sont pas prises en compte étant donné leurs fortes particularités.

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

augmentation résulterait principalement de l'abondement de 113 millions d'euros pour compenser le coût de la Métropole du Grand Paris.

Comparaison des DGF 2015 et 2016 des EPCI par catégorie*(en euros ou en nombre)*

	Nombre	Population	DGF 2015	DGF 2016	Variation DGF 2015-2016	DGF 2015/hab	DGF 2016/hab
CC	1 874	28 676 094	1 361 277 987	1 398 896 834	2,8%	47	49
<i>dont à FA</i>	<i>816</i>	<i>9 274 445</i>	<i>171 596 894</i>	<i>182 011 614</i>	<i>6,1%</i>	<i>19</i>	<i>20</i>
CA	191	23 115 519	2 569 612 246	2 648 189 550	3,1%	111	115
CU	8	1 278 304	210 032 901	210 893 321	0,4%	164	165
<i>dont à FA</i>	<i>2</i>	<i>290 894</i>	<i>36 449 660</i>	<i>38 272 143</i>	<i>5,0%</i>	<i>125</i>	<i>132</i>
Métropoles	14	16 812 182	3 008 764 300	3 078 008 540	2,3%	179	183
Total	2 087	69 882 099	7 149 687 434	7 335 988 245	2,6%	102	105

Source : commission des finances du Sénat à partir des simulations fournies par le Gouvernement

Ce sont les communautés urbaines et les métropoles qui « gagneraient le moins ». En effet, les communautés urbaines et les métropoles, qui bénéficiaient jusqu'alors d'un montant garanti de 60 euros par habitant au titre de la dotation d'intercommunalité pouvaient également être dotées de dotation de compensation par habitant particulièrement importante. Le remplacement de la dotation de compensation, qui bénéficiait en particulier à des EPCI plutôt peuplés, par des dotations reposant sur d'autres logiques (péréquation, intégration) aurait des conséquences négatives pour ces intercommunalités.

Toutefois, elles conserveraient, en 2016, un montant par habitant plus de trois fois supérieur à celui des communautés de communes.

Part représentée par chaque catégorie dans l'enveloppe globale

	Part dans enveloppe 2015	Part dans enveloppe 2016	Population
CC	19,04%	19,07%	41,03%
CA	35,94%	36,10%	33,08%
CU	2,94%	2,87%	1,83%
Métropoles	42,08%	41,96%	24,06%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Commission des finances du Sénat à partir des simulations fournies par le Gouvernement

Les conséquences de l'application de la majoration puis du tunnel seraient particulièrement importantes :

**Répartition des EPCI en fonction de l'évolution, entre 2015 et 2016,
de leur DGF par habitant**

<i>(en nombre)</i>			
95%	95 %<x<100%	100%<x<104%	105%
211	18	21	1 808
10,25%	0,87%	1,02%	87,85%

Source : Commission des finances du Sénat à partir des simulations fournies par le Gouvernement

C'est ce qui permet au Gouvernement de considérer que 89 % des EPCI sortent « gagnants » de cette réforme.

En 2016, 150 EPCI ne percevraient pas de dotation de péréquation (sur 2 087), soit 7 %, qui représentent 4,8 millions d'habitants.

b) Des effets difficiles à justifier qui interrogent cette réforme

En ce qui concerne la DGF des EPCI, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le recours systématique au coefficient d'intégration fiscale pour comparer des EPCI qui ont pourtant des compétences très différentes. Comme pour les écarts de potentiel fiscal par habitant, qui sont bien mesurés par catégorie d'EPCI, les différences de CIF entre EPCI devraient également prendre en considération les compétences transférées à l'EPCI par la loi.

Par ailleurs, la garantie de « non baisse » conduit à s'interroger sur la conception même de la réforme puisqu'elle revient à prévoir que dans ces cas, la réforme ne s'applique pas. En particulier, les EPCI qui, à l'issue de la réforme, seraient perdants, auraient tout intérêt à augmenter le plus rapidement possible leur CIF au-delà de 0,5.

S'il convient de continuer à utiliser le CIF – le comité des finances locales (CFL) ayant en particulier écarté l'utilisation du coefficient de mutualisation, proposée dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) – il n'en demeure pas moins que le CIF ne permet pas de mesurer l'intégration réelle de l'EPCI et en particulier le niveau de transfert des compétences à l'EPCI.

3. Une méthode à revoir

La méthode choisie par le Gouvernement pour mener sa réforme est tout autant critiquable. En termes de calendrier, le Premier ministre a admis que la refonte de la carte intercommunale en 2017, prévue par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République adoptée il y a trois mois,

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

rendait très difficile la conduite d'une réforme de la DGF en 2016, d'autant plus quand elle prévoit une dotation de centralité fortement dépendante de la carte intercommunale.

Ainsi, les simulations transmises aux commissions des finances de chaque assemblée ne sont pas exactes, puisque basées sur une réalité qui aura complètement changé dans quelques mois.

S'agissant de la concertation, le comité des finances locales a été associé en amont à la réflexion, mais l'organisation de ses travaux n'a pas été à la hauteur des enjeux. De plus, il n'a pu travailler que sur l'architecture globale de la réforme ou bien sur des données financières partielles, tardives et ne correspondant pas au projet finalement présenté au Parlement.

Le 8 octobre, soit plus d'une semaine après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement n'était pas en mesure de transmettre les simulations des conséquences de sa réforme au Parlement. Une semaine plus tard, des données ont été transmises aux commissions des finances de chaque assemblée, mais elles ne permettaient toujours pas de connaître les effets de la réforme pour les communes situées sur le territoire de la métropole du Grand Paris, qui regroupent plus de 7 millions de personnes et représentent près de 20 % de la dotation forfaitaire.

En d'autres termes, **deux semaines après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement ne connaissait toujours pas de manière fine les effets de la réforme qu'il proposait au Parlement.**

Le report de la réforme était donc nécessaire, mais le texte transmis au Sénat est paradoxal.

Nos collègues députés ont considéré que le projet du Gouvernement n'était pas bon et ne pouvait s'appliquer en 2016, mais ont tout de même souhaité inscrire dans la loi qu'il s'appliquerait en 2017. De même, le Gouvernement a reconnu qu'il fallait continuer à travailler sur cette réforme en prévoyant un rapport avant l'été, tout en souhaitant qu'elle soit adoptée dès aujourd'hui.

Votre rapporteur spécial **Charles Guené vous propose une position plus cohérente** : prendre acte du fait que la réforme de la DGF proposée par le Gouvernement ne s'appliquera pas en 2016, en supprimant totalement les dispositions de l'article 58, et se donner le temps de préparer une réforme pour 2017, en complétant le rapport proposé par le Gouvernement. Ainsi, **l'amendement qui vous est proposé prévoit** :

- d'attendre la mise en place de la nouvelle carte intercommunale (avril 2016) ;
- que le Gouvernement dévoile ses intentions (30 juin 2016 au plus tard) ;
- que le Parlement et les différents acteurs puissent travailler sur la base des simulations rendues publiques dès cette date ;

- qu'une nouvelle réforme soit proposée au Parlement, reposant sur quelques principes consensuels et notamment la prise en compte de l'équilibre entre les ressources et les charges dans le cadre d'une péréquation rénovée.

Votre rapporteur spécial Claude Raynal considère pour sa part que le fait de conserver dans le texte les dispositions de la réforme proposée par le Gouvernement permet d'imposer un calendrier et donc de s'assurer que la DGF sera réformée en 2017.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent également souligner que **la nécessité de réformer la DGF demeure**. Le rapport Pires Beaune - Germain a mis en évidence à quel point cette dotation est devenue inéquitable et a souligné la difficulté à expliquer les différences de dotations entre communes aux caractéristiques parfois très proches. **Le report de la réforme ne doit donc pas empêcher de continuer à travailler sur ce sujet**, dans le cadre du calendrier proposé.

II. LES ÉVOLUTIONS DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

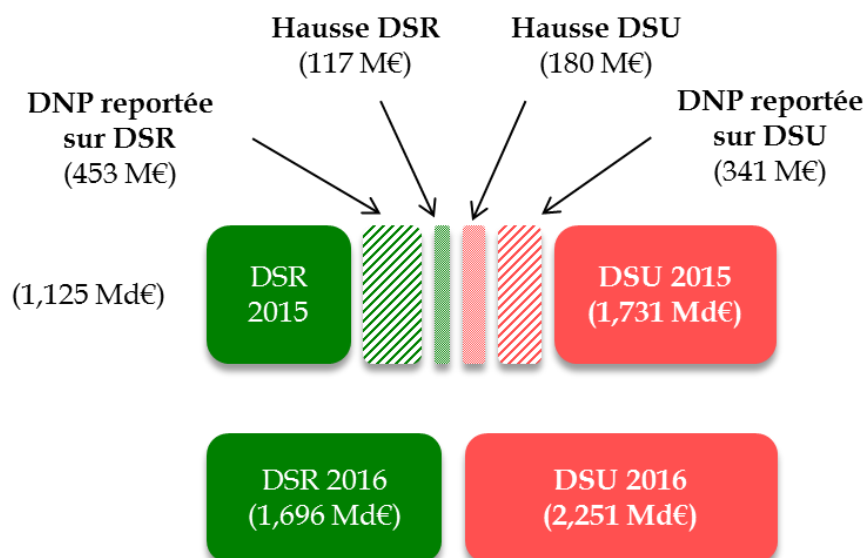
A. LA SUPPRESSION DE LA DNP ET UN RESSERREMENT DE LA DSR ET DE LA DSU

Les mécanismes de péréquation verticale communale comprennent la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), pour 1,73 milliard d'euros, la dotation de solidarité rurale (DSR), pour 1,13 milliard d'euros, et la dotation nationale de péréquation (DNP), pour 794 millions d'euros.

Le présent article propose de supprimer la DNP, conformément à une préconisation du rapport Pires Beaune - Germain, dans la mesure où la DNP n'est fondée sur aucun critère de charge (sauf la population) et que seules 82 communes sur 22 562 percevaient uniquement cette dotation de péréquation. Sa suppression permettrait d'abonder la DSR (453 millions d'euros) et la DSU (341 millions d'euros).

Le présent article prévoit en outre d'augmenter la DSR et la DSU de, respectivement, 117 et 180 millions d'euros.

Évolution de la péréquation verticale



Source : commission des finances du Sénat

1. La réforme de la DSU

Les règles d'éligibilité à la DSU sont modifiées. La DSU distingue les communes de plus de 10 000 habitants et les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants.

Parmi les premières, sont éligibles les trois premiers quarts des communes classées selon un indice synthétique (potentiel financier, logements sociaux, bénéficiaires des APL, revenu moyen), soit 742 communes. **Cette proportion serait abaissée par le présent article aux deux tiers, soit 659 communes, afin d'éviter le « saupoudrage » de la DSU.**

Parmi les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, sont actuellement éligibles les premiers 10 % des communes classées selon le même indice synthétique, soit 117 communes. Cette part n'est pas modifiée.

Les modalités de calcul du montant de la DSU sont également revues.

Actuellement (cf. tableau), le montant d'une commune éligible, déjà éligible l'année précédente, est identique à celui de l'année N-1. Si elle fait partie de la première moitié des communes de plus de 10 000 habitants (soit les 495 premières), ce montant est indexé sur l'inflation prévue dans le projet de loi de finances de l'année. Enfin, si elle fait partie des 250 premières communes, elle bénéficie de la « DSU cible » : l'ensemble de l'augmentation de la DSU prévue chaque année en loi de finances (à l'exception du financement de l'indexation sur l'inflation) est réparti entre ces communes.

Règles actuelles de calcul du montant de DSU des communes de plus de 10 000 habitants

Classement	Calcul de la DSU
250 premières	DSU n-1 indexée sur l'inflation du PLF + « DSU cible »
Entre 251 et 495	DSU n-1 indexée sur l'inflation du PLF
Entre 496 et 742	DSU n-1

Source : commission des finances du Sénat

S'agissant des communes éligibles de moins de 10 000 habitants, le principe est également celui d'une reconduction du montant N-1, sauf pour les 30 premières communes, qui perçoivent également la « DSU cible ». La répartition de l'enveloppe « cible » entre les deux catégories de communes se fait au *pro rata* de la population des communes éligibles.

Le montant de la « DSU cible » est réparti en fonction de l'indice synthétique, pondéré par un coefficient.

Les communes qui n'étaient pas éligibles à la dotation l'année précédant l'année de versement bénéficient d'une attribution calculée selon l'indice synthétique, la population, deux coefficients multiplicateurs et l'effort fiscal.

Le présent article prévoit que, désormais, la hausse de la DSU ne serait pas réservée aux seules communes « cible » mais à l'ensemble des communes. L'enveloppe disponible serait répartie en fonction de l'indice synthétique, de la population, de deux coefficients multiplicateurs et de l'effort fiscal.

En revanche, on ne referait pas « tourner » ces paramètres pour calculer le montant de départ, qui reste celui de l'année précédente. Une commune qui verrait son rang DSU progresser fortement ne verrait pas son montant de base augmenter.

En 2016, deux mécanismes particuliers sont prévus :

- d'une part, **les communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU bénéficieraient d'un montant de base égal à leur DSU 2015, auquel s'ajouterait le montant de DNP perçu en 2015 ;**

- d'autre part, les communes qui cessent d'être éligibles en 2016 (du fait notamment du resserrement du nombre de bénéficiaires) bénéficieraient d'une « **sortie en sifflet** » : elles percevraient une dotation égale à une fraction du montant perçu en 2015 (90 % en 2016, 75 % en 2017, 50 % en 2018) ; cette garantie est plus favorable que le « droit commun » (50 % une seule année), sauf pour le cas particulier des communes perdant leur éligibilité du fait d'une baisse de la population.

2. La réforme de la DSR

La DSR est fréquemment critiquée pour sa concentration insuffisante : 95 % des communes la perçoivent.

Nombre et proportion de communes bénéficiant de la DSR en 2014

	DSR	Fraction bourg-centre	Fraction péréquation	Fraction cible
Montants (2014)	1 milliard d'euros	373 millions d'euros	502 millions d'euros	79 millions d'euros
Nombre de communes bénéficiaires	34 665	4 058	34 588	10 000
Pourcentage (par rapport au nombre de communes)	94,8%	11,1%	94,6%	27,4%
Pourcentage (par rapport au nombre de communes de moins de 10 000 habitants)	97,4%	11,4%	97,2%	28,1%

Source : commission des finances du Sénat

La fraction « bourg centre », qui concerne les communes représentant 15 % de la population du canton ou chefs-lieux de canton, ne serait pas modifiée.

La fraction « péréquation » bénéficie à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double de la moyenne de la strate, soit 97 % des communes de moins de 10 000 habitants en 2013. **Désormais, y seraient éligibles uniquement les deux premiers tiers des communes de moins de 10 000 habitants** dont le potentiel financier est inférieur au double de la moyenne de la strate, classées en fonction d'un indice synthétique (revenu par habitant et potentiel financier par habitant). **À terme, 26 000 communes environ devraient être éligibles ;** compte tenu des garanties (cf. infra), 34 615 communes en bénéficieront en 2016.

Cet indice synthétique était celui utilisé pour la répartition de la fraction « cible » (10 000 communes bénéficiaires), qui serait supprimée, et dont les montants sont « reversés » sur la fraction « péréquation ».

L'attribution au titre de cette fraction ne pourrait être inférieure à 95 % ou supérieure (90 % dans le droit en vigueur) à 120 % du montant perçu l'année précédente. En 2016, **cette garantie comprendrait le montant de DNP perçu en 2015.**

Enfin, une garantie serait mise en place pour les communes cessant d'être éligibles à la « fraction péréquation » : 50 % du montant N-1, sur une

seule année. Pour 2016, une « **sortie en sifflet** » identique à celle prévue pour la DSU serait prévue (90 %, 75 %, 50 %).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'amendement adopté par nos collègues députés sur l'article 58 pour reporter la réforme de la DGF (cf. *supra*) a également eu pour conséquence de **reporter l'application des dispositions relatives à la péréquation verticale**. Certaines d'entre elles ont été réintroduites à l'article 58 *bis* (cf. *infra*).

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité revenir sur l'évolution de la péréquation verticale à l'article 58 *bis*.

III. LA RÉPARTITION DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS

Le présent article prévoit que les modalités de baisse des dotations des collectivités territoriales en 2016 sont les mêmes qu'en 2014 et en 2015.

Ainsi, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) est répartie entre les différents échelons de collectivités territoriales en proportion de leurs recettes totales. Au sein du bloc communal, les établissements publics de coopération intercommunale prennent en charge 30 % du montant.

Répartition de la CRFP

(en millions d'euros)

Communes	1 450
EPCI	621
Départements	1 148
Régions	451

Pour le bloc communal, la minoration est répartie au *pro rata* des recettes réelles de fonctionnement. S'agissant des départements, la baisse est répartie entre départements à partir d'un indice synthétique prenant en compte des critères de péréquation, comme les deux années précédentes. Enfin, concernant les régions, la répartition est effectuée en fonction des recettes totales.

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

ARTICLE 58 bis [nouveau]

(Art. L. 2334-4, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-13, L. 2334-16, L. 2334-18-1, L. 2334-18-2, L. 5211-28, L. 5211-32, L. 5218-11 et L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales)

Dotation globale de fonctionnement pour 2016

•
Commentaire : le présent article tire les conséquences du report de la réforme de la DGF à 2017 en portant des ajustements aux dispositions actuelles pour qu'elles s'appliquent en 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2015¹ a profondément remanié la dotation forfaitaire des communes, en prévoyant **un dispositif qui était destiné à être transitoire et à ne s'appliquer qu'en 2015**, en attendant la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2016.

Le III de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que **la dotation forfaitaire de chaque commune est égale au montant perçu l'année précédente, avec une évolution 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. Ces montants sont ceux qui étaient utilisés pour le calcul de la dotation

Le dernier alinéa du III précise **les modalités d'écèlement de la dotation forfaitaire, pour financer la hausse « spontanée » et la péréquation verticale**. Sont exonérées de l'écèlement les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne nationale. Les autres communes voient leur dotation forfaitaire écèlement en fonction de leur population et de leur potentiel fiscal. Cet écèlement est plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

De même, l'article L. 3334-3 du même code prévoit que, **pour chaque département, la dotation forfaitaire est égale au montant perçu l'année précédente, avec une évolution 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 74,02 euros. La dotation forfaitaire du département de Paris n'évolue pas.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Sont écrêtés les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 0,95 fois le potentiel financier moyen par habitant au niveau national. L'écrêtement est plafonné à 5 % de la dotation forfaitaire de l'année précédente.

La DGF des EPCI et la DGF des régions n'ont pas été modifiées, dans son architecture, par la loi de finances pour 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du I du présent article modifie la définition du potentiel fiscal des communes, afin de tenir compte du fait que la dotation forfaitaire ne distingue plus de part « compensations » depuis 2015, puisque ses différentes composantes ont été fusionnées. Il est dès lors fait référence aux compensations perçues en 2014 et ce montant est indexé sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune, ce qui permet de prendre en compte sa contribution au redressement des finances publiques.

Le *c* tient compte du fait que certains prélèvements sur fiscalité reposant sur les compensations ont été intégrés à la dotation forfaitaire de ces communes du fait de la fusion de toutes les composantes de cette dotation.

Le 2° procède à plusieurs coordinations rendues nécessaires par le fait que la dotation forfaitaire « revue » en 2015 s'appliquera également en 2016, contrairement à ce qui était prévu.

Le *e* du 2° répond à la même logique que les *a* et *b* du 1° : la compensation « part salaires » des communes n'étant plus identifiable en tant que telle, il faut la « reconstituer » en partant du montant 2014 et en l'indexant sur l'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune.

Le 3° prévoit la diminution de la dotation forfaitaire des communes au titre de la contribution au redressement des finances publiques, selon les mêmes modalités que l'an dernier (cf. commentaire de l'article 58).

Le 4° majore les montants de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) de, respectivement, 180 millions d'euros et 117 millions d'euros. La hausse de la péréquation verticale initialement prévu par le Gouvernement est donc conservée.

Les 5° à 7°, introduits par sous-amendement à l'initiative de notre collègue député François Pupponi, reprend partiellement les modifications de la DSU initialement proposées par le Gouvernement (cf. commentaire de l'article 58). Seul le resserrement du nombre de bénéficiaires parmi les communes de plus de 10 000 habitants a été repris.

Le 8° prévoit la diminution de la dotation forfaitaire des EPCI au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

Le 9° précise le coefficient d'intégration fiscale utilisé la première année de mise en place d'un EPCI à fiscalité propre, pour le calcul de la dotation de base de la dotation d'intercommunalité.

Le 10° prévoit que la métropole d'Aix-Marseille-Provence bénéficie d'un « bonus » en 2016. Sa dotation d'intercommunalité est calculée à partir du montant par habitant le plus élevé perçu par les EPCI préexistants en 2015, soit 90 euros environ. Le droit commun prévoit que soit pris en compte le montant par habitant le plus élevé, mais plafonné à 105 % de la moyenne. Le gain pour la commune de Marseille serait de 46 millions d'euros.

Le 11° prévoit des modalités de calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la Métropole du Grand Paris (MGP). Il faut cependant noter que ce coefficient n'est pas utilisé pour le calcul de sa dotation d'intercommunalité en 2016. La dotation d'intercommunalité de la MGP sera calculée à partir du montant moyen par habitant des EPCI préexistants, comme le prévoit l'article L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales.

Au total, la hausse de la dotation d'intercommunalité résultant de la mise en place de ces deux métropoles est estimée à 113 millions d'euros. Ce montant devrait être financé par abondement de la DGF des EPCI, à l'initiative du Gouvernement, lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances.

Enfin, le II prévoit que ces dispositions - à l'exception de celles relatives à la DSU - ne s'appliquent que jusqu'au 31 décembre 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent de **regrouper l'ensemble des dispositions relatives à la DGF 2016 dans l'article 58 bis afin d'améliorer la lisibilité du présent projet de loi de finances** et donc, à cette fin, de reprendre les dispositions de l'article 58 relatives à la répartition de la baisse de la DGF des départements et des régions et de reprendre les dispositions introduites au présent article par l'Assemblée nationale.

En outre, votre rapporteur spécial Charles Guéné vous propose de **tirer les conséquences de l'amendement adopté par la commission des finances à l'article 10 du présent projet de loi de finances, qui majore de 1 595 millions d'euros le montant de la DGF**, afin de prendre en compte les dépenses contraintes des collectivités territoriales, et gèle le montant de la péréquation verticale à son niveau de 2015. Ainsi, la baisse des dotations des communes serait de 820 millions d'euros au lieu de 1 450 millions d'euros, celle des EPCI serait de 350 millions d'euros au lieu de 621 millions d'euros,

celle des départements serait de 650 millions d'euros au lieu de 1 148 millions d'euros et celle des régions de 255 millions d'euros au lieu de 451 millions d'euros. La diminution des dotations est ainsi réduite de plus de 43 %.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent également **compléter les dispositions adoptées par les députés en matière de DSU afin de revenir au texte proposé par le Gouvernement sur ce point**. Il s'agit de reprendre le mécanisme de sortie en sifflet en quatre ans pour les communes perdant le bénéfice de la DSU en 2016 et de prévoir que les futures hausses de la DSU bénéficieront désormais à l'ensemble des communes éligibles et non plus aux seules communes dites « cible ».

Enfin, il n'est pas proposé de reprendre le VII de l'article 58 tel qu'adopté par nos collègues députés et qui autorise l'État, à titre expérimental, à créer une dotation compensant aux collectivités la perte de recettes résultant de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les organismes de logement social dans les quartiers « politique de la ville ». En effet, le recours à une expérimentation pour créer une dotation interroge et semble avant tout destiné à contourner l'application de l'article 40 de la Constitution, grâce à une jurisprudence plus permissive sur les expérimentations à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. De plus, ce dispositif trouverait mieux sa place en première partie du projet de loi de finances.

Tels sont les objets de l'**amendement** que votre commission des finances vous propose d'adopter au présent article.

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

ARTICLE 58 ter [nouveau]
(Art. L. 2113-9-1 du code général des collectivités territoriales)

**Limitation des incitations à la création de communes nouvelles
dans le cas d'extension à une ou plusieurs communes**

.

Commentaire : le présent article vise à limiter les incitations à la création de communes nouvelles dans le cas d'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes.

Les articles L. 2113-20 et L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales prévoient plusieurs incitations financières à la création de communes nouvelles, applicables pendant trois ans à compter de la date de création¹.

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 le présent article, qui traite **le cas d'une commune nouvelle étendue à une ou plusieurs communes.**

Il précise que les communes nouvelles concernées continuent à bénéficier des incitations financières prévues par les articles précitées du code général des collectivités territoriales, **sans que cette extension ait pour effet de prolonger la durée d'application au-delà des trois années initialement prévues.**

Le présent article permet donc aux communes nouvelles de bénéficier des incitations prévues, tout en fixant une limite raisonnable, qui évite des effets d'aubaine excessifs.

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

¹ Pour plus de détail, voir le commentaire de l'article 58 quater.

ARTICLE 58 quater [nouveau]
(Art. L. 2113-20 et L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales)

**Prolongation du dispositif d'incitation financière
à la création de communes nouvelles**

•
Commentaire : le présent article vise à prolonger la durée pendant laquelle la création d'une commune nouvelle ouvre droit au bénéfice d'incitations financières.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 14 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes prévoit que **les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 regroupant moins de 10 000 habitants ou l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficient :**

- d'une exonération de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans (I de l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales) ;

- d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire par rapport à celle perçue par les communes préexistantes pendant trois ans (II du même article) ;

- d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire, après garantie, pour celles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pendant trois ans (II *bis* du même article) ;

- d'une garantie de non baisse des attributions au titre de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) perçues par les communes préexistantes, pendant trois ans (article L. 2113-22 du même code).

Les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficient en outre :

- d'une garantie de non baisse des « compensations » perçues par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans (III de l'article L. 2113-20 du même code) ;

- d'une garantie de non baisse de la dotation de consolidation correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans (IV du même article).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ 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 le présent article, qui vise à accorder un délai supplémentaire pour bénéficier des incitations financières.

Plus précisément, **pourraient également bénéficier des incitations financières les communes nouvelles créées entre le 2 janvier et le 30 juin 2016, à condition que les délibérations concordantes des conseils municipaux soient prises avant le 31 mars.**

Nos collègues députés ont également **ajouté un seuil de population**. Ils ont conservé le seuil de 10 000 habitants, mais ont précisé que, dans le cas des communes nouvelles regroupant l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI, le bénéfice de ces dispositions était réservé aux communes nouvelles regroupant au plus 15 000 habitants. **Ce nouveau seuil ne concerne pas les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016.**

Cette extension du délai concerne l'exonération de la contribution au redressement des finances publiques (*a* du 1^o), la garantie de non baisse de la dotation forfaitaire (*b* du 1^o), la majoration de la dotation forfaitaire (*c* du 1^o), la garantie de non baisse des compensations (*d* du 1^o) et la garantie de non baisse de la péréquation verticale communale (2^o). En revanche, **n'est pas concernée la garantie de non baisse de la dotation de consolidation.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au 1^{er} janvier 2016, 54 communes devraient être créées et bénéficier de ces dispositions. Entre 100 et 250 projets, selon les estimations, sont en cours de finalisation tandis que plusieurs centaines de projets supplémentaires sont en cours d'élaboration. En l'état du droit, ces communes, puisqu'elles seraient créées postérieurement au 1^{er} janvier 2016, ne pourront bénéficier des dispositions de la loi précitée.

L'extension du dispositif proposée par nos collègues députés va dans le bon sens, mais ne pourra bénéficier à l'ensemble des communes nouvelles qui pourraient être créées en 2016. Or, les communes nouvelles sont le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale. De plus,

créer une commune nouvelle est un processus long et complexe, qui ne peut se faire dans la précipitation.

Dès lors, votre rapporteur spécial Charles Guené vous propose un **amendement repoussant au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles pour bénéficier de l'ensemble des garanties prévues par la loi de 2015**. Le seuil de population de 15 000 habitants introduit par l'Assemblée nationale pour éviter des effets d'aubaine est conservé. Enfin, l'amendement étend le dispositif de l'Assemblée nationale à la dotation de consolidation.

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

ARTICLE 58 quinquies [nouveau]
(Art. L. 2334-14-1, L. 2334-18-2 et L. 2334-20
du code général des collectivités territoriales)

**Exclusion du bénéfice de la péréquation des communes
faisant l'objet d'un arrêté de carence**

•

Commentaire : le présent article prévoit d'exclure du bénéfice de la péréquation verticale les communes qui ont fait l'objet d'un arrêté de carence pour non-respect de leurs obligations en matière de construction de logements sociaux, sauf si leur potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel moyen de leur strate démographique.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles L. 302-5 à L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation, créés par l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », prévoient que les communes de plus 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) et qui sont situées dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, doivent avoir un **nombre total de logements locatifs sociaux représentant 20 % des résidences principales**.

La loi du 18 janvier 2013¹ a étendu cette obligation aux communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant pas aux agglomérations ou EPCI précités, et qui sont en croissance démographique. Elle a également fixé comme **objectif l'atteinte d'un seuil minimum de 25 % d'ici 2025**.

Pour atteindre ce taux minimum, les communes doivent définir un objectif de construction de logements sociaux par période triennale au moins égal au seuil minimum fixé pour 2025, dont les conditions de réalisation sont précisées dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH).

Afin de garantir le respect de cette obligation, les articles L. 302-7 et L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation prévoient des **mécanismes de sanction financière appliqués aux communes dont la proportion de logements sociaux est inférieure au seuil fixé** :

- les communes qui ne respectent pas le seuil minimal voient leurs **ressources fiscales prélevées chaque année**. Ce prélèvement est fixé à 20 %

¹ Article 10 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

de leur potentiel fiscal par habitant multiplié par la différence entre le nombre de logements sociaux requis par le seuil minimum et le nombre de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente, sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelle de fonctionnement de la commune. **Ce prélèvement ne s'applique pas aux communes qui bénéficient de la dotation de solidarité et de cohésion sociale (DSU),** à condition qu'elles disposent de logements sociaux représentant plus de 15 % des résidences principales.

- lorsque les communes n'ont pas rempli leurs obligations de rattrapage à l'issue des trois ans, le préfet peut prononcer par arrêté la carence de la commune et fixer un **montant majoré de prélèvement annuel des ressources fiscales des communes concernées**. Ce prélèvement peut ainsi être majoré jusqu'à cinq fois, sans pouvoir toutefois excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune¹. Le préfet peut également se substituer au maire pour conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou de l'acquisition des logements sociaux nécessaires.

Au 15 avril 2015, le ministère du logement recensait **218 communes carencées**. Par ailleurs, les préfets se sont substitués aux maires afin de préempter des terrains et des logements et de délivrer des permis de construire dans 36 communes au 26 octobre 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par un **amendement de la rapporteure spéciale** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » Christine Pirès Beaune et co-signé par notre collègue député Hugues Fourage, **avec un avis favorable du Gouvernement**.

Il vise à **exclure du bénéfice de dotation nationale de péréquation (DNP), de dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de dotation de solidarité rurale (DSR) les commune faisant l'objet d'un arrêté de carence** pour non-respect des dispositions relatives au seuil minimum de logements sociaux. Cette suppression ne s'appliquerait toutefois pas aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel moyen de leur strate démographique.

¹ Ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les communes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logements sociaux **font déjà l'objet de sanctions financières**. Ces sanctions ont d'ailleurs été renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, qui permet au préfet de majorer jusqu'à cinq fois le montant du prélèvement sur les ressources des collectivités concernées.

Par ailleurs, les communes qui manquent à leurs obligations sont dans des situations différentes. Certaines font face à des **difficultés réelles pour trouver acquérir des bâtiments et en faire des logements sociaux ou pour trouver des terrains disponibles** afin de construire de tels logements.

La suppression entière et abrupte des dotations de péréquation des communes en cas de carence **ne permettrait pas de prendre en compte la diversité des situations communales**, et constituerait une mesure injuste et disproportionnée. Au contraire, la procédure de constat en carence conduite par le préfet implique un **examen détaillé de la situation de la commune**, qui tient compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées sur la période de trois mois, des difficultés éventuelles rencontrées par la commune ainsi que des projets de logements sociaux en cours de réalisation.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 58 sexies [nouveau]
(Art. L. 2334-10 du code général des collectivités territoriales)

**Modalités de calcul de la population DGF des communes
faisant l'objet d'une convention Anru**

•
Commentaire : le présent article vise à ce que les communes faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine voient leur population prise en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) gelée sur la période de cette convention.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit que **l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) attribue des concours financiers aux collectivités territoriales qui mènent des opérations de renouvellement urbain.** Elles passent pour cela des conventions pluriannuelles avec ces collectivités.

Les subventions accordées par l'Anru doivent tenir compte de la situation financière des collectivités territoriales, et de leur effort fiscal.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par un **amendement de nos collègues députés François Pupponi et Marc Goua.**

Il vise à insérer un nouvel article L. 2334-10-1 au sein du code général des collectivités territoriales pour faire en sorte que les communes faisant l'objet d'une convention Anru et qui voient leur population baisser du fait de la destruction de logements prévue dans le cadre du projet de rénovation urbaine **voient leur population utilisée dans le calcul de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) gelée à partir du 1^{er} janvier de l'année de signature de cette convention et jusqu'à l'extinction de celle-ci.**

Ce gel permettrait donc de garantir à ces communes une stabilité de leur DGF, hors mesures de péréquation et hors contribution au redressement des finances publiques.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **permet de prendre en compte la situation particulière des communes engagées dans des travaux de rénovation urbaine**, afin que les mouvements de population qu'elles connaissent ne les pénalisent pas dans le calcul de leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

Vos rapporteurs spéciaux soulignent toutefois que la « population DGF » constitue une donnée source prise en compte dans le calcul de plusieurs dispositifs, à l'instar du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Un gel de cette donnée pourrait avoir des **conséquences préjudiciables pour certaines de ces communes** - ce qui irait à l'encontre de l'objectif visé par le présent article. Ce serait par exemple le cas de communes qui pourraient sortir de la liste des contributeurs au FPIC en raison d'une baisse de leur population, et qui seraient donc pénalisées par un tel gel.

Le ministère de l'intérieur a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'il était en train d'expertiser cette mesure, afin d'évaluer les conséquences financières qu'elle pourrait avoir pour les communes concernées. Dans l'attente de cet examen, vos rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 58 septies [nouveau]
(Art. L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales)

Libre affectation de la dotation politique de la ville

•

Commentaire : le présent article prévoit que la dotation politique de la ville peut financer des dépenses de fonctionnement, et en particulier des dépenses de personnel.

I. LE DROIT EXISTANT

La dotation politique de la ville (DPV)¹ a été créée en 2014 en remplacement de la dotation de développement urbain (DDU).

En 2016, le montant prévu de la DPV s'élève à 100 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 74,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Elle bénéficie à 150 communes de métropoles éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), classées en fonction de critères tels que la proportion de population résidant des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier.

C'est le préfet qui attribue ces crédits « *afin de financer les actions prévues par les contrats de ville* ».

Il est également prévu que « *ces crédits sont attribués en vue de la réalisation de projets d'investissements ou d'actions dans le domaine économique et social. La subvention accordée ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de la commune* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Christine Pires-Beaune, rapporteur spéciale au nom de la commission des finances et deux de ses collègues et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement supprimant l'encadrement de l'utilisation des crédits de la DPV.

¹ Article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

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

La DPV pourrait par conséquent financer des dépenses de personnel, et ne devrait pas nécessairement concerner la réalisation de projets d'investissements ou d'actions dans le domaine économique et social.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent de supprimer le présent article : la dotation politique de la ville a vocation à soutenir des projets particuliers prévus par les contrats de ville, elle doit continuer à **soutenir l'investissement** des collectivités concernées et en aucun cas contribuer à financer des dépenses de fonctionnement.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 58 octies [nouveau]

(Art. L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé d'un EPCI issu de la fusion d'EPCI dont au moins un est issu d'un syndicat d'agglomération nouvelle

•
Commentaire : le présent article vise à garantir la pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle ou des ensembles intercommunaux constitués d'une ou plusieurs de ces communautés d'agglomérations.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin d'administrer les « villes nouvelles », la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 modifiée par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 a créé les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit la **possibilité pour les SAN de se transformer en communautés d'agglomération (CA)**, sans attendre le décret d'achèvement des travaux d'aménagement et de construction de la ville nouvelle, qui était auparavant une obligation préalable à une telle évolution.

Les SAN existants étant engagés dans des procédures d'évolution conduisant à leur disparition future - le SAN Ouest-Provence, par exemple, doit se dissoudre au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au 1^{er} janvier 2016¹ -, l'article 44 de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu de **supprimer la catégorie juridique des SAN au 1^{er} janvier 2017.**

En vertu de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales, **les ensembles intercommunaux constitués d'une communauté d'agglomération issue de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle bénéficient d'une pondération de leur potentiel fiscal agrégé**, qui entre en compte dans les modalités de contribution au fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)². Cette

¹ Article L. 5218-1 du code général des collectivités territoriales.

² Conformément à l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales, sont contributeurs au fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national.

pondération est calculée par le rapport entre les bases brutes par habitant de cotisation foncière des entreprises (CFE) des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant de CFE des SAN et de ceux d'entre eux qui se sont transformés en communautés d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **adopté à l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable à titre personnel de la rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » Christine Pires Beaune.

La fusion de CA issues de SAN avec d'autres EPCI au sein d'un nouvel ensemble intercommunal ferait perdre le bénéfice du mécanisme de pondération précité aux nouveaux établissements créés.

Le présent amendement vise ainsi à ce que les communautés d'agglomération (CA) issues d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) et les ensembles intercommunaux issus de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est issu d'un SAN **puissent bénéficier du mécanisme de pondération** s'agissant :

- **de leur potentiel fiscal agrégé**, pris en compte dans le cadre du calcul des modalités de contribution au FPIC en vertu de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales ;

- **de leur potentiel fiscal**, pris en compte dans la répartition de la dotation d'intercommunalité en vertu de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

Afin d'éviter tout effet d'aubaine pour les communes ou les EPCI qui rejoindraient des ensembles intercommunaux formés d'anciens SAN, le présent article prévoit que cette pondération bénéficiant aux nouveaux ensembles intercommunaux s'applique sur la part de leur potentiel fiscal agrégé correspondant au périmètre des CA issues d'un SAN avant le 1^{er} janvier 2015 et des SAN existant au 1^{er} janvier 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le Gouvernement avait indiqué que la question du maintien du mécanisme de pondération des SAN serait appréhendée lors de la loi de finances initiale pour 2016.

La suppression du bénéfice du mécanisme de pondération pour les EPCI formés d'ex-SAN **aurait eu des conséquences financières importantes pour ces établissements**, qui auraient vu leurs contributions au FPIC augmenter fortement.

Le maintien de ce dispositif de minoration du potentiel fiscal **permet de prendre en compte la situation particulière de ces EPCI**, qui ont dû contracter des dettes importantes afin d'investir dans la construction d'équipements publics.

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

*ARTICLE 58 nonies [nouveau]
(Art. 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015
portant nouvelle organisation territoriale de la République)*

Suppression de la diminution, à partir de 2017, de l'attribution de compensation perçue par certaines communes de la métropole du Grand Paris anciennement membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique

•

Commentaire : le présent article prévoit que les communes membres de la métropole du Grand Paris et qui faisaient partie, en 2015, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique et percevaient d'importantes attributions de compensation (AC), ne seront pas diminuées à partir de 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 59 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ a prévu que la métropole du Grand Paris verse ou perçoit une attribution de compensation pour chaque commune située dans son périmètre.

Ainsi, les communes membres, en 2015, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU), percevaient (ou verseraient) une attribution de compensation égale à l'attribution perçue ou versée au titre de l'exercice 2015².

Toutefois, une dérogation est prévue dans le cas où ces communes « bénéficiaient en 2015 d'une attribution de compensation d'un montant supérieur à 5 % » des recettes perçues sur leur territoire par l'EPCI auquel elles adhéraient. Dans ce cas, le c du 1 du G de l'article 59 prévoit une minoration de leur attribution (de 5 % en 2017 et de 10 % à partir de 2018).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant d'abroger le dispositif dérogatoire introduit dans la loi « NOTRe », considérant que « cette disposition initialement destinée à préserver les ressources de la métropole du Grand Paris, qui acquitte le montant des

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Selon le b) du 1 du G de l'article précité.

attributions historiques, n'apparaît plus nécessaire dès lors qu'il existe une dotation d'équilibre entre les établissements publics territoriaux et la métropole ». Cette dotation d'équilibre, prévue au 2 du G de l'article 59 précité, vise à « garantir le niveau de financement de chaque établissement public territorial ainsi que l'équilibre des ressources de la métropole du Grand Paris ».

Selon l'exposé sommaire d'un amendement identique, déposé par Razzy Hammadi, si elle n'était pas abrogée, cette disposition conduirait à des pertes de recettes importantes pour des communes pauvres, comme Bagnolet ou Bobigny, pourtant éligibles à la DSU.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances **prend acte de cette modification**, qui permettra de garantir aux communes le montant de leurs attributions de compensation, qui a été initialement fixé afin d'assurer la neutralité budgétaire de transferts de compétences.

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

ARTICLE 59**Création d'un fonds d'aide à l'investissement local**

Commentaire : le présent article met en place un fonds exceptionnel, d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement, de soutien à l'investissement du bloc local.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article crée un **fonds d'aide à l'investissement local**, à destination des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer. Ce fonds prend la forme d'une dotation budgétaire dont les crédits sont portés par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et se voit **doté de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) en 2016**.

Le fonds est divisé en deux enveloppes.

A. L'ENVELOPPE « INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES »

La première enveloppe, qui s'élève à **500 millions d'euros** en AE, consacrée à plusieurs **grandes priorités d'investissement** définies par l'État.

Ce montant est réparti en « enveloppes régionales » (ou départementale pour Mayotte) en fonction de la population. Sur la base de ces enveloppes, les préfets attribuent des subventions aux projets qu'ils retiennent. En bénéficient aussi bien les communes que les EPCI.

Le champ des projets retenu est large. Sont concernés :

- les investissements « verts » (« *rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables* ») ;
- la « *mise aux normes des équipements publics* » ;
- le « *développement d'infrastructures en faveur de la mobilité* » ;
- la « *construction de logements* » ;
- la « *réalisation d'hébergements* » ;
- la réalisation « *d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants* ».

B. L'ENVELOPPE « BOURGS-CENTRES »

La seconde enveloppe s'élève à **300 millions d'euros en AE**. Les subventions sont attribuées en vue de la réalisation « *d'opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire* ». Le compte rendu du Conseil des ministres du 16 septembre dernier est plus précis et évoque des **projets en faveur de la revitalisation ou du développement des bourgs-centres**.

Ce montant est réparti en « enveloppes régionales » (ou départementale pour Mayotte) **en fonction de la population DGF des communes de moins de 50 000 habitants**. Sur la base de ces enveloppes, les préfets attribuent des subventions aux projets qu'ils retiennent.

En principe, seules les communes – de moins de 50 000 habitants – y sont éligibles ; mais il est précisé que **les EPCI peuvent la percevoir lorsque les opérations relèvent d'une compétence transférée par une commune éligible**.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial Charles Guéné rappelle que les hypothèses du Gouvernement sous-tendant la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoyaient une diminution de l'investissement local en ligne avec le « cycle électoral », soit une baisse de 5 % en 2014 et de 6 % en 2015.

La réalité est différente. D'après les chiffres de l'observatoire des finances locales, **les dépenses d'investissement hors remboursements de dette ont diminué de 7,8 % en 2014**, passant de 58,7 milliards d'euros en 2013 à 54,1 milliards d'euros. **Pour 2015, le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances prévoit un recul des dépenses d'investissement de 8,5 %**, qui atteindraient donc 49,5 milliards d'euros. Dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2015, la Cour des comptes note que « *différents facteurs laissent prévoir une baisse durable des investissements publics locaux. [...] Au moins 20 [villes de plus de 100 000 habitants] ont prévu en 2015 de réduire leurs dépenses d'investissement, en moyenne de 15 % par rapport à l'année précédente* ».

Le cycle électoral n'explique que partiellement cette baisse, les précédentes années électorales n'ayant pas donné lieu à des diminutions aussi importantes¹. Le secrétaire d'État chargé du budget l'a d'ailleurs reconnu devant le comité des finances locales (CFL) le 29 septembre dernier. De même, dans sa dernière note de conjoncture², la Banque postale constate à propos de la diminution des investissements en 2014 et 2015 que « *ce recul n'est pas inhabituel en début de mandat municipal mais son ampleur (- 8 milliards d'euros en deux ans) ferait date* ».

Or, les investissements des collectivités locales représentent près de 60 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Leur baisse aura, à terme, un effet non négligeable sur la croissance économique de la France.

Alerté par les associations d'élus locaux, le Gouvernement a fini par prendre conscience de ce problème et annoncé le 28 mai dernier, dans le cadre d'un groupe de travail constitué avec l'association des maires de France, la mise en place d'un fonds de soutien à l'investissement du bloc local, qui fait l'objet du présent article et de la reconduction de la majoration de 200 millions d'euros de la dotation d'équipement des territoires ruraux de 2015³.

Cependant, à la baisse des investissements locaux de 8 à 9 milliards d'euros en deux ans, le Gouvernement répond par un fonds de soutien dont les crédits de paiement (CP) n'atteindront que 120 millions d'euros en 2016. Le Gouvernement avait annoncé un montant d'un milliard d'euros, qui est bien celui qui a été retenu en autorisations d'engagement. Mais **ce milliard d'euros ne sera décaissé que sur de nombreuses années, ce qui ne permettra pas de donner un véritable coup de fouet à l'investissement local.** Ces crédits permettront néanmoins de soulager les communes et les EPCI qui pourront en bénéficier.

S'agissant des bénéficiaires du fonds, votre rapporteur spécial Charles Guéné note que **le Gouvernement n'a souhaité soutenir que le bloc communal.** Certes, les investissements des régions sont en hausse de 4,1 % en 2014 quand ceux du bloc communal diminuent de 11,4 %. Cependant, les départements, dont les investissements sont en baisse de 5,5 %, auraient sans doute également mérité un soutien.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification.

¹ Voir notamment le rapport d'Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (rapport n° 55, 2014-2015) (page 61).

² La banque postale, Les finances locales : tendances 2015 et perspectives, novembre 2015.

³ Voir le commentaire des crédits de la mission.

ARTICLE 60

(Art. L. 1613-6 et L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales)

**Répartition des concours de la mission
« Relations avec les collectivités territoriales »**

Commentaire : le présent article prévoit l'unification des fonds « catastrophes naturelles » et « calamités publiques » en une dotation budgétaire unique

I. LES FONDS EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TOUCHÉES PAR DES CATASTROPHES NATURELLES ET LES CALAMITÉS PUBLIQUES

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles

La loi de finances pour 2008¹ a institué un « fonds de solidarité » pour les collectivités territoriales « afin de contribuer à la réparation des dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves² ».

Depuis 2011, il est prévu que « ce fonds est *abondé chaque année par un prélèvement sur recettes dont le montant est fixé en loi de finances*³ ».

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État « fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et au montant des dégâts éligibles aux aides du fonds et aux critères d'attribution de ces aides ainsi que les différents taux de subvention applicables ».

L'article R. 1613-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit un événement climatique ou géologique (ouvrant droit au bénéfice du fonds) comme « *tout événement localisé survenu en métropole qui cause aux (...) collectivités territoriales (...) des dégâts d'un montant total supérieur à 150 000 euros hors taxes* ».

¹ Article 110 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Article 48 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

2. Le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »)¹ a créé, à l'initiative de nos collègues du groupe RDSE, le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques. Il « vise à la réparation des dommages causés à certains biens de ces collectivités et de leurs groupements par des événements climatiques ou géologiques de très grande intensité affectant un grand nombre de communes ou d'une intensité très élevée lorsque le montant de ces dommages est supérieur à six millions d'euros hors taxes² ».

Le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) relatifs à ce fonds est voté chaque année en loi de finances.

L'article L. 1613-7 du CGCT prévoit également qu'« un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les différents taux d'indemnisation applicables ».

*

Par conséquent, lorsque le coût des dégâts est compris entre 150 000 euros et six millions d'euros (hors taxes), l'État intervient par le biais du fonds de solidarité relatif aux catastrophes naturelles. Mais lorsque le montant dépasse six millions d'euros, c'est le fonds pour la réparation des dommages causés par les calamités publiques qui est activé.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1^o du présent article propose de remplacer les deux fonds par une « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques ».

Il s'agirait d'une **dotation budgétaire**, qui contribuerait à « réparer les dégâts causés » aux biens des collectivités et de leurs groupements « par des événements climatiques ou géologiques graves » (I du nouvel article L. 1613-3 du CGCT).

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

² Article L. 1613-7 du CGCT.

Les bénéficiaires de cette dotation correspondraient à ceux des deux fonds existant actuellement (II du nouvel article précité), à savoir :

- les communes ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI, ceux composés uniquement d'EPCI, ceux associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions ;
- les départements et la métropole de Lyon ;
- les régions et la collectivité territoriale de Corse.

Comme c'est le cas actuellement, les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs groupements ne peuvent pas bénéficier de cette dotation.

Enfin, le III du nouvel article renvoie au Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de cet article et plus particulièrement de préciser « *les conditions de détermination des événements climatiques ou géologiques graves en cause, la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les règles de détermination de la dotation pour chaque collectivité territoriale et groupement en fonction du montant des dégâts éligibles* ».

Si un tel renvoi à un décret en Conseil d'État existait également dans les deux précédents fonds, par rapport au droit existant, il faut relever qu'il définit ce qu'est un « *événement climatique ou géologique grave* » et qu'il n'est plus fait référence au taux d'indemnisation ou taux de subvention mais aux « *règles de détermination de la dotation pour chaque collectivité (...) en fonction du montant des dégâts éligibles* ».

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte du regroupement de ces deux fonds en une dotation unique. En 2016, 40 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 29 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sont prévus au titre de cette dotation.

Il s'agit de la reconduction des montants prévus en 2015.

II. LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE

A. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 2334-40 du CGCT fixe les critères d'éligibilité et les modalités de répartition de la dotation politique de la ville (DPV), qui remplace depuis 2015 la dotation de développement urbain (DDU).

Ainsi, les communes susceptibles de bénéficier de cette dotation doivent avoir été éligibles, l'année précédente, à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et figurer parmi les 120 premières communes d'un classement établi chaque année « *en fonction de critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel fiscal* ».

Il est précisé que ces critères sont appréciés l'année précédant celle de la répartition.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances, « *en l'absence de décret portant population légale des quartiers prioritaires de la politique de la ville au 1^{er} janvier 2015 ou au 1^{er} janvier 2016, il est nécessaire de s'appuyer sur la dernière géographie de la politique de la ville en date* ».

Aussi, selon le 2° du présent article, « *à titre dérogatoire en 2016, la population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville est appréciée au 1^{er} janvier 2014* ». Par conséquent, il sera fait référence aux populations résidant, **au 1^{er} janvier 2014, dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et dans les zones franches urbaines (ZFU)**.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de cet ajustement et s'étonne que la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne soit pas connue pour le 1^{er} janvier 2016.

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

ARTICLE 60 bis [nouveau]
(Art. L. 2334-33, L. 2334-34, L. 2334-35 et L. 2334-37
du code général des collectivités territoriales)

Adaptation des règles d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) aux spécificités des départements d'outre-mer

Commentaire : le présent article vise à adapter les modalités d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) aux spécificités des départements d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 1° de l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales **définit les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui peuvent bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux.**

Il s'agit :

- d'une part, des EPCI dont la population n'excède pas 20 000 habitants ; **ce seuil est relevé à 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;**

- d'autre part, des EPCI ne répondant pas au critère précédant et n'excédant pas 60 000 habitants, lorsque toutes leurs communes membres sont éligibles à la DETR ou bien lorsque leur potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale et que toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants.

L'article 32 de la première loi de finances rectificative pour 2011¹ a en outre inséré un alinéa **définissant en creux l'éligibilité des EPCI à la DETR** : peuvent en bénéficier tous les EPCI à fiscalité propre, à l'exception des plus grands d'entre eux, définis comme ceux comprenant plus de 50 000 habitants (d'un seul tenant et sans enclave) avec une commune centre de plus de 15 000 habitants. **Ces seuils ne sont pas relevés pour les EPCI des départements d'outre-mer.**

Ce dernier critère est le plus large et se substitue, de facto, aux alinéas précédents.

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, dont le 1° réécrit le 1° de l'article L. 2334-33. S'agissant des EPCI de métropole (alinéa 6), il conserve les conditions actuelles d'éligibilité, en supprimant les dispositions qui, *de facto*, ne s'appliquent plus.

En revanche, **il réintroduit une distinction entre EPCI de métropole et EPCI des départements d'outre-mer** (alinéa 7). La définition de l'éligibilité est la même que pour les EPCI de métropole, mais **les seuils de population sont relevés** : peuvent en bénéficier tous les EPCI à fiscalité propre, à l'exception des plus grands d'entre eux, définis comme ceux comprenant plus de 150 000 habitants (d'un seul tenant et sans enclave) avec une commune centre de plus de 85 000 habitants.

Le fait d'élargir l'éligibilité des EPCI ultramarins aura pour conséquence de majorer l'enveloppe de ces départements, dans la mesure où le volume de celle-ci dépend notamment de la population des EPCI éligibles.

Le 2° et le *a* du 3° procèdent à des coordinations relatives au Département de Mayotte, qui bénéficie désormais de la DETR dans les conditions de droit commun et non plus sur l'enveloppe « collectivités d'outre-mer ».

Le *b* du 3° **crée une garantie pour les départements d'outre-mer : leur enveloppe ne pourra être inférieure à celle de l'année précédente**. Actuellement, l'enveloppe d'un département ne peut être inférieure à 95 % ou supérieure à 105 % à celle de l'année précédente.

Le 4° procède à une coordination dans la composition de la commission départementale d'élus qui fixe les catégories d'opérations prioritaires, pour tenir compte du changement de seuil de population dans les départements d'outre-mer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à tenir compte du fait que **les EPCI des départements d'outre-mer sont en moyenne plus peuplés** : 92 000 habitants environ contre près de 29 000 habitants en moyenne en métropole. L'absence de seuils différenciés a **empêché ces départements de bénéficier pleinement de la majoration de 200 millions d'euros** de la DETR en 2015.

Cet article permet donc d'apporter une solution à cette situation, sans pour autant peser excessivement sur les autres départements, dans la mesure où, en tout état de cause, l'enveloppe des départements d'outre-mer ne peut augmenter de plus de 5 %.

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

ARTICLE 61

(Art. L. 2336-1, L. 2336-2, L. 2336-3, L. 2531-13 et L. 4332-9
du code général des collectivités territoriales)

Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale

Commentaire : le présent article prévoit de fixer, pour 2016, le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) à un milliard d'euros et celui du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) à 270 millions d'euros ; il procède également à des ajustements des dispositifs de péréquation horizontale résultant de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal et de la nouvelle carte des régions.

I. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)**A. LA PROGRESSION DU FPIC : 2 % DES RESSOURCES FISCALES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES EN 2016****1. Le droit existant**

Dès la création du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012, sa progression a été fixée par la loi¹.

Évolution du montant du FPIC*(en millions d'euros)*

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

*2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, évaluées à 1,15 milliard d'euros

Source : commission des finances du Sénat

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

2. Le dispositif proposé

Le 1° du I prévoit que les ressources du FPIC sont portées à un milliard d'euros en 2016, puis 2 % des recettes fiscales du bloc communal à partir de 2017.

Cette disposition est applicable aux communes de Nouvelle-Calédonie et aux communes et groupements de la Polynésie française ainsi qu'aux îles Wallis et Futuna (II).

3. La position de votre commission des finances

Votre commission des finances vous propose d'adopter **un amendement** prévoyant que le montant du FPIC demeure, en 2016, à son niveau de 2015, soit 780 millions d'euros.

En effet, alors que les schémas intercommunaux vont être profondément modifiés en 2016, il importe de donner aux communes et aux EPCI une certaine visibilité quant à l'évolution de leurs ressources.

B. UNE MESURE DE LA RICHESSE GRÂCE AU POTENTIEL FINANCIER AGRÉGÉ

1. Le droit existant

Ce mécanisme de péréquation horizontale fonctionne au niveau de l'ensemble intercommunal. C'est pourquoi il est fait référence au potentiel fiscal agrégé, c'est-à-dire celui qui correspond à l'ensemble intercommunal (établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et communes membres).

Le **potentiel fiscal** agrégé prend en compte :

- le produit résultant de l'application des taux moyens nationaux d'imposition aux bases d'imposition communale (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises (CFE)) ;

- les produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) perçus par l'EPCI et ses communes membres ;

- les montants (positifs ou négatifs) perçus au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) par l'EPCI et ses communes membres ;

- la somme perçue par l'EPCI ou ses communes membres au titre d'autres impositions (produit des jeux, surtaxe sur les eaux minérales, redevance communale des mines) ;

- les montants de la dotation forfaitaire des communes correspondant à la compensation de la part « salaires » et de la dotation de compensation des EPCI.

Le **potentiel financier agrégé** (PFIA) correspond au potentiel fiscal, majoré de la dotation forfaitaire des communes (hors compensation de la part « salaires » déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) perçues l'année précédente.

2. Le dispositif proposé

Le **2° du I** modifie les modalités de calcul des potentiels pour tenir compte de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) prévue à l'article 58 du présent projet de loi de finances et de la réforme de la dotation forfaitaire des communes mise en œuvre par la loi de finances pour 2015¹.

Ainsi, pour le calcul du potentiel fiscal agrégé, **le a)** propose de continuer à faire référence aux montants de certaines parts de DGF perçus en 2014 (pour les communes) ou 2015 (pour les EPCI), mais qui seraient désormais indexés. En effet, il n'est plus possible d'identifier les sommes correspondantes perçues l'année précédente, comme c'est actuellement prévu.

Par conséquent, il serait pris en compte, pour le calcul de potentiel fiscal :

- le montant perçu en 2014 par les communes au titre de la compensation de la part « salaires » au sein de la dotation forfaitaire des communes, **indexé selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire** désormais prévu à l'article L. 2334-7 ;

- le montant perçu, en 2015, par les EPCI au titre de la dotation de compensation des EPCI, **indexé selon le taux d'évolution de la DGF des EPCI**.

De même, pour la détermination du potentiel financier agrégé, **le b)** propose de faire référence à la dotation forfaitaire des communes en 2014 (plutôt qu'à la nouvelle dotation forfaitaire des communes), également indexée sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire.

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

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements qui tirent les conséquences rédactionnelles du report de la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

C. RAPPEL DES CRITÈRES DE RÉPARTITION DU PRÉLÈVEMENT ET DU REVERSEMENT AU TITRE DU FPIC

1. Le droit existant

**Tableau synthétique
des critères de prélèvement et de reversement au titre du FPIC**

CONTRIBUTEURS - critère d'éligibilité		BENEFICIAIRES - critères d'éligibilité	
PFIA par habitant > 90 % PFIA moyen par habitant		Effort fiscal supérieur à 0,9 en 2015 et à 1 en 2016 60 % des ensembles intercommunaux classés en fonction d'un indice synthétique Les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian	
Critères pour le calcul du prélèvement : en fonction d'un indice synthétique multiplié par la population		Critères pour le calcul du reversement : en fonction d'un indice synthétique multiplié par la population	
Indice synthétique :	Pondération	Indice synthétique :	Pondération
- écart entre le PFIA par habitant et 90 % du PFIA moyen par habitant	75%	- rapport entre le PFIA moyen par habitant et le PFIA par habitant	20%
- écart entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant	25%	- rapport entre le revenu moyen par habitant et le revenu par habitant	60%
		- rapport entre l'effort fiscal et l'effort fiscal moyen	20%
Plafonnement du montant du prélèvement FPIC-FSRIF (par rapport au produit des ressources)	Taux		
	13%		

Source : commission des finances du Sénat à partir des articles L. 2336-2 et L. 2336-3 du CGCT

Par ailleurs, pour les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dite « cible », le prélèvement est annulé ou minoré.

La DSU « cible »

La dotation de solidarité urbaine bénéficie aux communes de plus de 10 000 habitants et aux communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, en fonction d'un indice synthétique qui prend en compte le potentiel financier par habitant (45 %), la proportion de logements sociaux (15 %), la proportion de bénéficiaires d'aides au logement (30 %) et le revenu par habitant (10 %).

La DSU-cible bénéficie aux 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et aux 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique précité.

Source : articles L. 2334-17 et L. 2334-18-4 du CGCT

Ainsi, est annulé le prélèvement dû par les 150 premières communes de plus de 10 000 habitants et les 10 premières communes dont la population est comprises entre 5 000 et 9 999 habitants. Est minoré de 50 % le prélèvement dû par les suivantes éligibles à la DSU « cible ».

Dans le cas où la commune est membre d'un EPCI, les montants correspondants sont acquittés par l'EPCI.

2. Le dispositif proposé

Le 3° prévoit que sont exemptées de prélèvement :

- les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, l'année précédente, en fonction de l'indice synthétique utilisé pour déterminer l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ; il s'agit des communes bénéficiaires de la DSU dite « cible » ;

- les 2 500 premières communes de moins de 10 000 habitants classées, l'année précédente, en fonction de l'indice synthétique utilisé pour déterminer le bénéfice de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) rénovée par l'article 58 du présent projet de loi de finances.

Il s'agit par conséquent d'un **élargissement du dispositif qui concernait jusqu'alors une partie seulement des communes percevant la DSU « cible »**.

3. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

a) *Exonération de prélèvement pour les communes percevant la DSU et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de leur strate*

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement présenté par Hugues Fourage, rapporteur

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

pour avis au nom de la commission des lois, prévoyant une exonération de prélèvement pour les communes bénéficiaires de la DSU « *et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique* ».

Par rapport au dispositif proposé par le Gouvernement, l'exonération pourrait concerner davantage de communes (toutes celles percevant la DSU et non uniquement celles qui bénéficient de la DSU « cible »), à condition qu'elles respectent le critère posé en matière de potentiel financier.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement présenté par Estelle Grelier et plusieurs de ses collègues, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, prévoyant que le coût de cette exonération est réparti entre l'EPCI et les communes membres (non exonérées) « *au prorata de leur contribution respective au prélèvement* ».

b) Mécanisme dérogatoire pour les communes « riches » intégrant un ensemble intercommunal « pauvre »

À l'initiative de François Pupponi et de Razzy Hammadi avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (et un sous-amendement) prévoyant que si une commune contributrice au FPIC intègre un ensemble intercommunal non contributeur, elle continue à verser le montant de sa contribution initiale à certaines communes de son nouvel EPCI de rattachement, sous la forme d'une dotation de solidarité communautaire. Les communes qui perçoivent cette contribution sont celles qui bénéficient de la DSU « cible » et celles où les logements sociaux représentent 40 % des résidences principales.

c) Exclusion des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du bénéfice du FPIC

Comme pour les dotations de péréquation verticale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'initiative de Christine Pires-Beaune, prévoyant que les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi « SRU » ne peuvent bénéficier des attributions au titre du FPIC.

d) Dispositions spécifiques pour la métropole du Grand Paris

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tirant les conséquences de la création de la métropole du Grand Paris : il propose que les établissements publics territoriaux, qui perçoivent jusqu'en 2021 les mêmes ressources que les EPCI préexistants, constituent l'échelon de référence pour la répartition du FPIC. La répartition entre EPT et communes membres correspond aux règles de droit commun (en fonction du coefficient d'intégration fiscale). Lorsque l'EPT résulte du regroupement

de communes isolées, le CIF moyen de la catégorie des communautés urbaines est utilisé.

4. La position de votre commission des finances

Le dispositif proposé initialement par le Gouvernement permet d'élargir le nombre de communes exonérées d'un prélèvement au titre du FPIC : alors que jusqu'alors, il s'agissait seulement des 180 premières communes classées selon l'indice utilisé pour la répartition de la DSU « cible », la version initiale du présent article prévoyait que 280 communes éligibles à la DSU « cible » pourraient en bénéficier (ainsi que 2 500 communes percevant la troisième fraction de la DSR).

Ce dispositif, qui permet de répondre aux situations de communes particulièrement pauvres situées dans des EPCI plus riches (et contribuant donc au FPIC) a le mérite d'être clair : les communes exonérées de prélèvement au titre du FPIC sont clairement identifiées.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la proposition de Hugues Fourrage complexifie le dispositif et rend difficilement identifiables les communes concernées par l'exonération. Ils vous proposent d'adopter un **amendement** qui revient au texte proposé par le Gouvernement.

De plus, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter un **amendement** revenant sur le mécanisme proposé par François Pupponi qui revient à figer la contribution due par une commune, quelle que soit son évolution ; dans un contexte de modification des périmètres intercommunaux, une commune contributrice aujourd'hui devrait continuer à verser cette contribution, quelles que soient les caractéristiques du nouvel EPCI auquel elle appartient.

S'il est nécessaire d'exonérer de prélèvement les communes les plus pauvres, en particulier celles qui perçoivent à ce titre des dotations de péréquation, il n'est toutefois pas souhaitable d'ajuster les critères afin de répondre à des situations particulières.

Votre commission des finances, considérant que le dispositif proposé par le Gouvernement ne répond pas suffisamment au problème que rencontrent les communes « pauvres » situées dans des EPCI « riches », et vous propose d'adopter un **amendement d'appel** qui prévoit d'exonérer de prélèvement les communes qui, si elles étaient isolées, bénéficieraient du FPIC.

Enfin, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement qui, d'une part, supprime, par cohérence avec la position prise à l'article 58 *quinquies*, l'exclusion des communes faisant l'objet d'un arrêté de carence du bénéfice du FPIC. Cet amendement propose également de modifier les règles concernant le bénéfice du FPIC, pour prendre en compte l'effet du relèvement du seuil de l'effort fiscal.

En effet, ce relèvement (de 0,5 en 2012 à 0,9 en 2015 puis 1 à partir de 2016) conduit à un resserrement du nombre de bénéficiaires du FPIC : en 2016, toutes choses égales par ailleurs, 125 ensembles intercommunaux supplémentaires seront exclus du bénéfice du FPIC.

Actuellement, l'exclusion des EPCI dont l'effort fiscal est inférieur à 1 n'a pas pour effet de permettre aux ensembles intercommunaux suivants, dans la liste, de bénéficier du FPIC. Par conséquent, alors qu'en théorie, 60 % des ensembles intercommunaux pourraient percevoir le FPIC, en fait, le nombre est toujours plus faible.

L'amendement proposé vise à fixer le nombre le nombre d'ensembles intercommunaux percevant une attribution au titre du FPIC (60 % des ensembles intercommunaux) ; les EPCI seraient classés en fonction de leur indice synthétique et en seraient exclus ceux dont l'effort fiscal est inférieur à 1. Le nombre d'exclusion à ce titre serait compensé par le nombre de « nouveaux entrants » (ayant un effort fiscal supérieur à 1, mais moins bien classés).

D. LES RÈGLES DE MAJORITÉ

1. Le droit existant

Il existe trois répartitions du prélèvement et du reversement au titre du FPIC :

- **la répartition de droit commun :**

o en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) entre l'EPCI et les communes membres ;

o puis entre les communes membres en fonction de leur potentiel financier par habitant respectif.

- **la répartition dérogatoire « encadrée »**, décidée à la majorité des deux tiers de l'EPCI, avant le 30 juin de l'année de répartition :

o en fonction du CIF entre l'EPCI et les communes membres ;

o puis entre les communes membres en fonction de leur population, de l'écart de revenu par habitant, du potentiel fiscal ou financier et « d'autres critères de ressources ou de charges qui peuvent être choisis » ; cette répartition dérogatoire est encadrée, car elle ne peut avoir pour effet de majorer de plus de 30 % la contribution (ou de minorer de plus de 30 % l'attribution) d'une commune par rapport à la répartition de droit commun.

- **la répartition libre**, décidée à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes

membres (toutes les délibérations devant être prises avant le 30 juin de l'année de répartition).

2. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

a) *Encadrement des délais de délibérations des EPCI et des communes*

À l'initiative de Christine Pires-Beaune et de Hugues Fourrage, respectivement rapporteure spéciale au nom de la commission des finances et rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, et avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que pour la répartition libre du FPIC, l'EPCI disposerait d'un délai de deux mois à compter de la notification pour délibérer (au lieu de devoir respecter la date fixe du 30 juin, qui est considéré comme un délai trop court). En outre, les conseils municipaux auraient un mois pour se prononcer sur la délibération de l'EPCI ; à défaut, le conseil municipal est « *réputé avoir approuvé la délibération* ». **Ces deux mécanismes qui encadrent les délais visent à favoriser l'utilisation de la répartition libre.**

b) *Modifications des règles de majorité*

Toujours avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement présenté par François Pupponi, qui a prévu de modifier les règles de majorité de la répartition libre, en remplaçant la majorité des deux tiers de l'EPCI et l'ensemble des conseils municipaux par « *au moins deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant au moins 50 % de la population de l'ensemble intercommunal ou par au moins 50 % des communes membres représentant au moins deux tiers de la population de l'ensemble intercommunal* ».

En outre, et également avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par Estelle Grelier qui proposent de pouvoir déroger à la règle d'encadrement (plus ou moins 30 %) de la répartition dérogatoire. Par conséquent, il serait possible de s'éloigner de plus de 30 % de la règle de droit commun pour réduire le prélèvement de communes considérées comme « pauvres » ou pour diminuer le reversement perçu par des communes considérées comme « riches ». Plus précisément, un EPCI pourrait, à la majorité des deux tiers, décider d'une répartition des prélèvements entre communes qui s'éloigne de plus de 30 % de la répartition de droit commun si :

- sont exonérées de prélèvement une ou plusieurs communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur de plus de 20 % au potentiel financier moyen du groupement ;

- si le prélèvement est réparti entre communes membres « *notamment en fonction du revenu médian par habitant* » ;

- ou « *notamment en fonction de leur population corrigée par le coefficient logarithmique* » ;

- si l'attribution « *revenant à une ou plusieurs communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur de plus de 25 % au potentiel financier par habitant moyen du groupement* » est diminuée ou minorée. Les montants ainsi libérés seraient répartis entre les autres communes membres et l'EPCI « *au prorata des montants financiers respectifs qui leur reviennent au titre du reversement* ».

3. La position de votre commission des finances

Vos rapporteurs spéciaux partagent le constat fait par l'Assemblée nationale, selon lequel le délai (avant le 30 juin de l'année de répartition) est trop court pour permettre aux EPCI et aux communes de délibérer. Aussi, ils souscrivent à l'idée de laisser deux mois aux EPCI pour délibérer à compter de la notification et un mois pour les conseils municipaux – le défaut d'accord valant acceptation.

Toutefois, considérant qu'il faut désormais laisser aux élus locaux le temps de s'approprier les règles de majorité, ils sont défavorables à la règle de double majorité introduite à l'initiative de François Pupponi à l'Assemblée nationale.

Aussi, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter un **amendement**.

De même, ils considèrent qu'il n'est pas opportun de créer des « dérogations à la dérogation », comme l'a proposé Estelle Grelier : il n'est pas utile de complexifier à outrance le système ; en outre, si la répartition dérogatoire n'est pas suffisamment souple aux yeux de certains, il est possible de recourir à la répartition libre. Enfin, ils rappellent que la répartition dérogatoire doit être encadrée dans la mesure où elle est décidée à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI seulement, sans aucune consultation des communes. Un **amendement** proposé par vos rapporteurs spéciaux supprime ces dispositions introduites à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, dans le cadre de la répartition dite dérogatoire, seule la répartition entre les communes peut déroger au droit commun : la répartition entre les communes, d'une part et l'EPCI, d'autre part, est nécessaire opérée en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter un **amendement** visant à ouvrir la possibilité de déroger à cette règle, sans pouvoir toutefois s'en écarter de plus de 30 % afin de permettre une gestion plus souple du FPIC, sans toutefois remettre en cause les intérêts des communes.

II. LE FONDS DE SOLIDARITÉ DES COMMUNES DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

A. LE DROIT EXISTANT

Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) a été créé dès 1991 ; il « 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 suffisantes¹ ».

La loi de finances pour 2012² a fixé³ l'augmentation progressive du montant du FSRIF entre 2012 et 2015 :

Augmentation du FSRIF

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
FSRIF	210	230	250	270

Source : article L. 2531-13 du CGCT

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 4° prévoit qu'à compter de 2015, les ressources du FSRIF s'élèvent à 270 millions d'euros : il s'agit donc de prévoir une reconduction, sauf mesure législative contraire, de ce même montant chaque année.

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de François Pupponi et de Marc Goua et malgré un avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant à 290 millions d'euros le montant du FSRIF à partir de 2016.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme pour le FPIC, votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** prévoyant que le montant du FSRIF est gelé à son niveau de 2015, soit 270 millions d'euros - comme le proposait le Gouvernement.

¹ Article L. 2531-12 du CGCT.

² Article 145 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Article L. 2531-13 du CGCT.

III. LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES RECETTES FISCALES DES RÉGIONS

A. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, un fonds régional de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été créé¹, assez largement modifié par la loi de finances pour 2013².

Il s'agit, chaque année, de comparer les ressources fiscales³ perçues par chaque région l'année précédant la répartition du fonds avec les ressources perçues en 2011 pour déterminer les régions contributrices et bénéficiaires.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 5° prévoit qu'à partir de 2016, les ressources perçues en 2011 correspondent, pour chaque nouvelle région, à « *la somme de ces ressources perçues en 2011 par les régions du regroupement desquelles est issue la région* ».

De même, pour la répartition de 2016, les ressources « *perçues l'année précédant la répartition* », correspondent à la « *somme de ces ressources perçues en 2014 par les régions du regroupement desquelles est issue la région* ».

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances **prend acte** de cette modification permettant de tenir compte de la nouvelle carte régionale.

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

¹ Article 124 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Article 113 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ Il s'agit de la CVAE, de certaines impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), du prélèvement ou du reversement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) régional et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

ARTICLE 61 bis [nouveau]
(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

**Délibération concordante des conseils municipaux concernés
pour réviser le montant de l'attribution de compensation
et les conditions de sa révision**

Commentaire : le présent article prévoit que, pour réviser librement les attributions de compensation, seules les communes concernées par la révision devront se prononcer.

I. LE DROIT EXISTANT

Jusqu'en 2015, dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, il était prévu que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être **fixés librement** par le conseil communautaire **statuant à l'unanimité**, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges¹ ».*

La loi de finances rectificative pour 2014² a prévu le montant de l'attribution de compensation peut être révisé par « *délibérations concordances du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Selon le Gouvernement, « *depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles conditions, la révision libre est devenue quasiment impossible à mettre en œuvre³ ».*

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant un assouplissement de la règle de majorité : seuls les conseils municipaux des communes membres concernées par la révision devraient se prononcer favorablement. Selon l'objet de l'amendement du Gouvernement, « *il est proposé de préserver l'économie d'ensemble des ajustements opérés l'an passé, mais de préciser que la révision peut s'opérer dès lors qu'elle recueille l'accord des seules communes membres concernées par la révision. Ainsi, les communes qui ne sont pas intéressées à la révision de ces attributions ne pourront bloquer les ajustements souhaités par les communes concernées* ».

¹ 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

² Article 34 de la loi n

³ Objet de l'amendement II-1124 du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à cette modification, qui permettra aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le souhaitent, de réviser les attributions de compensation pour accompagner la vie de l'intercommunalité.

Sous réserve de l'adoption d'un **amendement** rectifiant une erreur de référence, votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article.

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

ARTICLE 61 ter [nouveau]
(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

**Délai d'un mois pour que le conseil municipal se prononce
sur une révision des attributions de compensation**

Commentaire : le présent article prévoit que le conseil municipal disposera d'un délai d'un mois à compter de la notification de la délibération de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour se prononcer sur la réduction ou la révision des attributions de compensation (AC). À défaut, le conseil municipal est réputé avoir approuvé la délibération de l'EPCI.

I. LE DROIT EXISTANT

Toute révision des attributions de compensation nécessite une délibération des conseils municipaux : c'est le cas pour une réduction (1° du V de l'article 1609 *nonies* C), pour la fixation de son montant et ses modalités de révision (1° bis du V du même article) ou pour la diminution des AC d'une partie des communes membres « *lorsque les communes concernées disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres* » (7° du V de l'article précité).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Hugues Fourage, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois et avec un avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a proposé d'enserrer la décision des conseils municipaux dans un délai d'un mois.

Le défaut de délibération vaudrait accord tacite des communes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à ces assouplissements des modalités de fixation des attributions de compensation.

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

ARTICLE 61 quater [nouveau]
(Art. 1609 *nonies* C du code général des impôts)

**Règles de majorité qualifiée pour mettre en place
une dotation de solidarité communautaire**

Commentaire : le présent article vise à clarifier les règles de majorité qualifiée pour mettre en place une dotation de solidarité communautaire.

Le VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – hors communautés urbaines ou métropoles – peuvent instituer une dotation de solidarité communautaire, dont le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers.

Adopté à l'initiative de notre collègue Estelle Grelier, le présent article vise à préciser qu'il s'agit de la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Cet article devrait permettre de s'assurer que c'est bien cette interprétation de la loi qui sera appliquée sur tout le territoire, comme ce devrait être le cas.

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

ARTICLE 61 quinquies [nouveau]
(Art. L. 331-2 du code de l'urbanisme)

**Précision concernant la perception de la taxe d'aménagement
par les métropoles**

Commentaire : le présent article prévoit de préciser que les métropoles bénéficient, de plein droit, à la part locale de la taxe d'aménagement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 331-2 du code de l'urbanisme prévoit que la part intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée « *de plein droit dans les communautés urbaines et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse* ».

Les autres établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme à la place des communes (et avec leur accord) peuvent également l'instituer.

Par ailleurs, il est prévu que les recettes perçues par les communautés urbaines sont également perçues par les métropoles (article L. 5217-11 du code général des collectivités territoriales) au titre desquelles figure la part locale de la taxe d'aménagement. Par conséquent, les métropoles, qui perçoivent les mêmes recettes que les communautés urbaines, bénéficient de la part locale de la taxe d'aménagement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative d'Estelle Grelier et plusieurs de ses collègues et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui **précise, dans le code de l'urbanisme, que les métropoles peuvent bien bénéficier de la part locale de la taxe d'aménagement.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet précision contribue à l'intelligibilité de la loi et permet de faire apparaître clairement que les métropoles perçoivent de plein droit la part locale de la taxe d'aménagement.

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

*ARTICLE 61 sexies [nouveau]***Rapport annuel sur l'utilisation des ressources du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport sur l'utilisation des ressources du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2015 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2015, un rapport « *sur le fonctionnement et l'évolution* » du FPIC. Il « *évalue notamment la question de la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices aux différents dispositifs de péréquation* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur « l'utilisation des ressources » du FPIC. Il s'agirait notamment de pouvoir justifier auprès des collectivités territoriales contributrices de la « bonne » utilisation de cette ressource de solidarité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le FPIC vise à réduire les écarts de richesses, et les attributions versées à ce titre sont libres d'emploi : un tel rapport paraît donc inopportun.

Votre commission des finances vous propose par conséquent d'adopter un amendement qui vise à **reconduire chaque année le rapport remis cette année au Parlement, qui évalue notamment la soutenabilité du prélèvement et les conséquences pour les communes bénéficiaires.**

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

ARTICLE 62

(Art. 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984
portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

**Abaissement du plafond de cotisation au
Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

Commentaire : le présent article prévoit l'abaissement du taux maximum de cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Aux termes des articles 12 et 12-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public administratif dont la mission principale consiste à **proposer aux agents des collectivités territoriales des formations tout au long de leur carrière professionnelle.**

L'article 11 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi du 26 janvier 1984² précitée prévoit que le CNFPT est notamment chargé de **définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale et de mettre en place des programmes de formation** relatifs notamment à :

- la préparation aux concours d'accès et examens professionnels de la fonction publique territoriale ;

- la formation continue dispensée en cours de carrière, soit en relation avec les fonctions exercées, soit en vue d'accéder à un nouveau corps, à un nouveau grade ou à un nouvel emploi ;

- la formation personnelle des agents de la fonction publique territoriale suivie à leur initiative.

Il est également chargé de la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle. Il assure, à ce titre, un

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

² Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984.

accompagnement à la **validation des acquis de l'expérience (VAE)** et organise la **reconnaissance de l'équivalence des diplômes (RED)**.

Le CNFPT est en outre **responsable de l'organisation des concours de certains cadres d'emplois de catégorie A** : administrateurs territoriaux, ingénieurs en chef, conservateurs du patrimoine et conservateurs de bibliothèques.

Enfin, le centre **assure la publicité des créations et vacances de ces emplois qui doivent lui être transmises par les centres de gestion ainsi que la gestion de la bourse nationale des emplois et accompagne les fonctionnaires pris en charge.**

B. UN FINANCEMENT REPOSANT POUR L'ESSENTIEL SUR UNE COTISATION OBLIGATOIRE DES COLLECTIVITÉS

L'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 précité prévoit que les ressources du CNFPT sont notamment constituées par une **cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales**, les produits des prestations de service et les subventions qui lui sont accordées.

Le taux de la cotisation obligatoire, qui ne peut excéder 1 %, est voté par le conseil d'administration du centre. Son montant est assis sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité. En 2013, le montant de la cotisation s'élevait à **339 millions d'euros** pour un budget total de 392 millions d'euros (**86,47 %**).

Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, le taux de la cotisation obligatoire est **presque systématiquement fixé au niveau maximum autorisé par la loi.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1 du présent article vise à **diminuer de 20 % le taux plafond de la cotisation obligatoire** fixé à l'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée qui **passerait ainsi de 1 % à 0,8 %.**

Contrairement à la précision introduite par l'article 38 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011¹ qui avait inséré un alinéa 11 à l'article 12-2 précité, modifié par l'article 45 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012², prévoyant que le taux de la cotisation ne pouvait excéder 0,9 % pour l'exercice 2012, **la mesure proposée par le présent article a vocation à être pérenne.**

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

² Loi n° 2012-958 du 16 août 2012.

Le 2 du présent article vise à supprimer l'alinéa 11 précité devenu sans objet.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **deux amendements identiques de suppression de cet article**, déposés par la rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » Christine Pirès Beaune, et co-signé par la rapporteure générale Valérie Rabault ainsi que par notre collègue député Hugues Fourage, avec un **avis défavorable du Gouvernement**.

L'Assemblée nationale a donc décidé de **maintenir le taux plafond de cotisation au CNFPT à 1 %**, estimant que la baisse de ce taux « *n'aboutirait pas à une baisse nette de charge pour les collectivités, les dépenses de formation du CNFPT étant d'ores et déjà engagées pour 2016 et le CNFPT se voyant dans l'obligation de facturer ses prestations aux collectivités* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES TERGIVERSATIONS DU GOUVERNEMENT SUR LE TAUX DE COTISATION AU CNFPT

Suite au rapport public annuel 2011 de la Cour des comptes, qui avait souligné qu'« *au vu des résultats de ces dernières années et des réserves accumulées, le législateur pourrait réduire le taux plafond, fût-ce à titre temporaire, à 0,9 % par exemple* »¹, **l'article 38 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances pour 2011 avait abaissé à 0,9 % le taux plafond de la cotisation obligatoire pour les exercices 2012 et 2013.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificatives pour 2012², **le Gouvernement avait proposé par amendement le rétablissement du taux plafond de la cotisation à 1 % à compter du 1^{er} janvier 2013.** Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale de l'époque, Christian Eckert, avait donné un avis favorable à cet amendement, déclarant en séance : « *Je me réjouis que le Gouvernement ait présenté cet amendement. J'aurais souhaité en présenter moi-même un de ce type, mais j'étais victime de l'article 40 puisque la mesure alourdit globalement une charge publique et je ne pouvais pas trouver un gage puisqu'il ne s'agit pas du*

¹ Insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), février 2011.

² Article 32 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

budget de l'État. J'y suis évidemment très favorable, comme l'étaient toutes les associations d'élus et les organisations syndicales »¹.

Le **Gouvernement a finalement décidé dans le cadre du présent projet de loi de finances d'abaisser de façon pérenne le taux plafond de cotisation de 20 %, pour atteindre 0,8 %**. Pour justifier ce choix, l'étude d'impact annexée au projet de loi indique que « *la situation financière du CNFPT est structurellement favorable, avec un résultat cumulé de + 55 millions d'euros en 2013, à mettre en regard d'une produit de la cotisation obligatoire de 339 millions d'euros et d'un budget total de 392 millions d'euros, dont 45 millions de recettes issues de formations payantes* ». Cette mesure se traduirait par une réduction de la charge pour les employeurs territoriaux de l'ordre de 68 millions d'euros.

D'après le Gouvernement, le budget du CNFPT étant structurellement excédentaire, cette diminution du taux de cotisation n'aurait aucun effet sur l'offre de formation et viendrait uniquement résorber l'excédent dégagé.

Le conseil d'administration du CNFPT, dans une motion adoptée le 30 septembre 2015, a fortement critiqué cette baisse, qui « *représenterait une perte annuelle de recettes pour l'établissement public estimée à 70 millions d'euros, soit près de 50 % de son budget affecté aux dépenses de formation, hors charges fixes* », et **a demandé le rétablissement du taux de cotisation à 1 %**.

Dans une lettre adressée au président du CNFPT du 13 octobre 2015, la **ministre de la décentralisation et de la fonction publique Marylise Lebranchu a finalement proposé de limiter la baisse du taux de cotisation à 0,9 %**.

B. LE CNFPT POURRAIT CONTRIBUER À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS SANS DÉGRADER SON OFFRE DE FORMATION

La Cour des comptes a préconisé, à plusieurs reprises, de diminuer le plafond du taux de cotisation au CNFPT, jugeant que l'établissement dégageait chaque année un excédent de fonctionnement et bénéficiait de réserves cumulées importantes.

Dans son rapport d'observations définitives de mai 2015², la Cour des comptes indique que le CNFPT « *pourrait, sans réduire sa qualité de service, contribuer à la réduction des déficits publics* ». Elle souligne que le CNFPT **dégage chaque année un excédent de fonctionnement**, et que ses dépenses de fonctionnement ont augmenté de 14,6 % entre 2007 et 2013, en raison principalement d'une hausse des charges de structure et d'une masse

¹ Assemblée nationale, Séance du jeudi 19 juillet 2012, Session extraordinaire de 2011-2012.

² Cour des comptes, rapport d'observations définitives sur le Centre national sur la fonction publique territoriale (CNFPT).

salariale non maîtrisée – le coût salarial global représentait 35,8 % de la cotisation en 2013, contre 34,1 % en 2009.

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances, **le CNFPT bénéficiait de réserves accumulées de 55 millions d'euros en 2013.**

La Cour des comptes indique également que lors de la baisse du taux plafond de cotisation à 0,9 % en 2012, **le CNFPT « s'est abstrait de l'effort structurel qu'on attendait de lui »**, et a diminué ses dépenses de formation de 26 millions d'euros et augmenté ses ressources issues des formations payantes plutôt que de réaliser des économies de gestion.

Au vu de ces différents éléments, **votre commission des finances propose de réduire le plafond du taux de cotisation obligatoire des collectivités territoriales au CNFPT de 1 % à 0,8 %**, comme le proposait initialement le Gouvernement. Une telle mesure permettrait d'associer le CNFPT à l'effort de redressement des comptes publics sans dégrader son offre de formation. Une telle baisse permettrait en outre de **restituer 68 millions d'euros aux collectivités territoriales.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de rétablir cet article.

*ARTICLE 62 bis ([nouveau])
(Art. L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales)*

**Financement de l'extension des horaires d'ouverture
des bibliothèques publiques**

Commentaire : le présent article vise à permettre le financement par la dotation générale de décentralisation (DGD) de l'extension ou de l'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques municipales et départementales de prêt.

I. LE DROIT EXISTANT

L'État participe au financement de la construction, de l'équipement et du fonctionnement des bibliothèques municipales et à l'équipement des bibliothèques départementales de prêt à travers un **concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD)**.

En vertu de l'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales, ce concours permet d'attribuer des subventions aux collectivités territoriales pour leurs dépenses d'investissement ou de fonctionnement non pérennes, afin notamment de moderniser leurs équipements. En revanche, **il ne peut pas financer les dépenses de fonctionnement de ces équipements, comme les frais de rémunération des personnels ou les dépenses d'entretien.**

Ce concours comprend deux fractions :

- une **première fraction** (85 % de l'enveloppe) dédiée au financement des investissements et des dépenses de fonctionnement non pérenne ;

- une **seconde fraction** (15 % de l'enveloppe) mobilisée pour les projets d'intérêt régional ou national permettant le développement les actions de coopération avec des organismes du livre et de la lecture.

Les crédits du concours particulier relatif aux bibliothèques, inscrits au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », s'élèvent à **80,4 millions d'euros pour l'année 2016**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **adopté à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission.**

Il modifie l'article L. 1614-10 afin de permettre que la première fraction du concours particulier relatif aux bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) **puisse prendre en charge les projets d'extension ou d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport de notre collègue Sénatrice Sylvie Robert **sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques**¹ a souligné la nécessité d'adapter ces horaires afin de prendre en compte les nouveaux temps des usagers.

D'après les données de l'Observatoire de la lecture publique, **les bibliothèques étaient ouvertes en moyenne 4 heures par jour en 2013** et 3,5 jours par semaine, avec de grandes disparités selon les territoires². 47 % des bibliothèques étaient ouvertes moins de 12 heures par semaine et seules 6 % étaient ouvertes 30 heures ou plus par semaine.

En ce qu'il permet de financer les projets d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques municipales et départementales de prêt par le concours financier particulier relatif aux bibliothèques au sein de la DGD, **le présent article va dans le sens d'un accroissement de l'accessibilité de ces équipements, en tenant compte de l'évolution des rythmes de vie de la population.**

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

¹ Rapport de Sylvie Robert sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques, août 2015.

² Observatoire de la lecture publique, Synthèse des données d'activité 2013 des bibliothèques municipales et intercommunales.

ARTICLE 62 ter ([nouveau])
(Art. L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales)

Prorogation du fonds d'aide pour le relogement d'urgence

Commentaire : le présent article vise à proroger pour cinq ans le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU)

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) a été créé par la loi de finances pour 2006¹, pour une durée initiale de cinq ans, **afin d'apporter un financement aux communes, aux établissements publics locaux compétents, ou aux groupements d'intérêt public compétents pour assurer l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire, dans la limite de six mois, de personnes occupant des locaux qui présentent un danger pour leur santé ou leur sécurité.** Cette aide peut aussi bénéficier aux communes afin de réaliser des travaux interdisant l'accès à ces locaux.

Ce financement ne peut intervenir qu'à la suite d'une mesure de police prise, le cas échéant par le maire ou par le préfet. L'article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le taux de subvention ne peut être inférieur à 50 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable* ». La circulaire du 3 mai 2012 relative au FARU précise que le **taux de subvention applicable est de 75 %** pour l'ensemble des dépenses indemnisables, sauf s'agissant des situations de péril ou de danger sans responsabilité du propriétaire qui bénéficient d'un taux de prise en charge de 100 %.

Le FARU a été prorogé jusqu'en 2015, par la loi de finances pour 2011².

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **adopté à l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission.

Il vise à **proroger le FARU de cinq ans supplémentaires, soit jusqu'en 2020**, et remplace pour cela la date d'extinction de ce fonds prévue à l'article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales.

¹ Article 39 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Article 56 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) **permet d'aider financièrement les collectivités qui sont tenues d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants d'un habitat insalubre ou en péril**, ou qui réalisent des travaux interdisant l'accès à des locaux dangereux.

Il apporte une aide utile aux commune, qui couvre tout ou partie des frais engagés. Il est à ce titre judicieux de prévoir sa prorogation.

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

ARTICLE 62 quater [nouveau]
(Art. 3 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010
de finances rectificative pour 2010)

Prolongation de deux ans du fonds d’amorçage en faveur des communes ou de leurs groupements faisant l’acquisition des équipements nécessaires à l’utilisation du procès-verbal électronique

Commentaire : le présent article prolonge de deux ans ce fonds d’amorçage créé en 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances rectificative pour 2010¹ a prévu la création d’un fonds d’amorçage destiné aux communes ou leurs groupements faisant l’acquisition des équipements nécessaires à l’utilisation du procès-verbal électronique.

Ce fonds est doté de 7,5 millions d’euros et les bénéficiaires peuvent percevoir une participation financière « à concurrence de 50 % de la dépense, dans la limite de 500 euros par terminal et des crédits du fonds disponibles ».

Initialement fixée à trois ans, la durée de vie du fonds a été prolongée deux années supplémentaires en 2013². Il devait donc s’éteindre le 31 décembre 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Gouvernement a présenté un amendement prolongeant le fonds de deux années supplémentaires, soit jusqu’au 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite de la prolongation de ce dispositif de soutien aux collectivités qui souhaitent s’engager dans la dématérialisation des procès-verbaux.

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

¹ Article 3 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Article 143 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Charles GUENÉ

ARTICLE 24 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	3 500 000		3 500 000	
Concours spécifiques et administration	14 980 363		14 980 363	
TOTAL	18 480 363		18 480 363	
SOLDE	18 480 363		18 480 363	

OBJET

Cet amendement vise à revenir sur l'amendement, présenté par le Gouvernement en seconde délibération à l'Assemblée nationale, qui a minoré les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de

18,5 millions d'euros, pour « *garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* ».

En effet, cette diminution de la dotation globale d'équipement des départements et des dépenses prévues par le programme « Concours spécifiques et administrations » 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 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Charles GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 58

Rédiger ainsi cet article :

I. - Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 juin 2016, un rapport présentant les évolutions de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements qu'il entend soumettre au Parlement pour 2017.

Ce rapport envisage la réforme dans un cadre général englobant les différents dispositifs de péréquation verticale et horizontale du bloc communal. Il étudie notamment les conséquences de la suppression des composantes figées de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements, l'équilibre entre leurs ressources et leurs charges dans le cadre d'une péréquation renouvelée, ainsi que les modalités de lissage dans le temps des effets de la réforme.

Il comprend les résultats des analyses et des simulations complémentaires demandées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II. - Les simulations des effets de la réforme, pour chaque commune et chaque établissement public de coopération intercommunale, sont rendues publiques par le Gouvernement lors de la transmission du rapport au Parlement.

OBJET

Le présent amendement pose les bases d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui soit menée dans la transparence et dans le respect du Parlement.

Il existe un consensus sur la nécessité de réformer la DGF. Le rapport Pires Beaune - Germain a mis en évidence l'inéquité de cette dotation. Cependant, **l'objet de la réforme aurait dû être de supprimer les aberrations que l'on observe et non de les remplacer par de nouvelles.**

Ainsi, la **répartition de la dotation de centralité** proposée par le Gouvernement, reposant sur le rapport de population porté à la puissance 5, fait apparaître des situations injustifiables, notamment dans les zones urbaines et en périphérie des métropoles : des communes supportant de lourdes charges de centralité ne bénéficieraient pas de cette dotation, tandis que d'autres percevraient des montants importants au titre de la dotation de centralité, sans avoir à supporter les charges qu'elle est censée compenser.

Il est tout aussi incompréhensible que **les communes qui gagneraient le plus à la réforme soient celles qui possèdent des ressources tellement importantes** – du fait de la présence d'une centrale nucléaire par exemple – qu'elles ne percevaient plus de dotation forfaitaire en 2015. Le dispositif proposé par le Gouvernement leur permettrait de percevoir à nouveau une dotation forfaitaire.

De même, si la réforme de la dotation forfaitaire comme la réforme de la péréquation verticale sont accompagnées d'un dispositif de lissage, il est surprenant qu'en soient exclues les communes qui perdent le bénéfice de la dotation nationale de péréquation (DNP) et qui ne bénéficiaient ni de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ni de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Enfin, la réduction des écarts type de dotation forfaitaire par habitant n'est peut-être pas le principal objectif à assigner à une réforme, qui devrait plutôt corriger les écarts de potentiel financier.

La méthode choisie par le Gouvernement est tout autant critiquable.

En termes de calendrier, il est surprenant que le dispositif proposé n'ait pas tenu compte du fait que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, adoptée il y a trois mois, prévoyait une refonte de la carte intercommunale en 2017. Dans ce contexte, **mener en 2016 une réforme de la DGF prévoyant une dotation de centralité fortement dépendante de la carte intercommunale paraît inenvisageable.**

S'agissant de la concertation, le comité des finances locales a été associé en amont à la réflexion, mais l'organisation de ses travaux n'a pas été à la hauteur des enjeux. De plus, il n'a pu travailler que sur l'architecture globale de la réforme ou bien sur des données financières partielles, tardives et ne correspondant pas au projet finalement présenté au Parlement.

Le 8 octobre, soit plus d'une semaine après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement n'était pas en mesure de transmettre les simulations des conséquences de sa réforme au Parlement. Une semaine plus tard, des données ont été transmises aux commissions des finances, mais elles ne permettaient toujours pas de connaître les conséquences de la réforme pour les communes situées sur le territoire de la métropole du Grand Paris, qui regroupent plus de 7 millions de personnes et représentent près de 20 % de la dotation forfaitaire.

En d'autres termes, deux semaines après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement ne connaissait toujours pas de manière fine les effets de la réforme qu'il proposait au Parlement.

C'est le flou qui entoure ce projet de réforme, qui s'est encore illustré par l'adoption à l'Assemblée nationale de nouveaux mécanismes de garantie jusqu'en 2021, combiné aux résultats aberrants des simulations fournies, qui expliquent que **le Gouvernement ait décidé de repousser l'application de sa réforme à 2017.**

Le texte transmis au Sénat est paradoxal. Nos collègues députés ont considéré que le projet du Gouvernement n'était pas bon et ne pouvait s'appliquer en 2016, mais ont souhaité inscrire dans la loi qu'il s'appliquerait en 2017. De même, le Gouvernement a reconnu qu'il n'avait aucune idée des conséquences de sa réforme en prévoyant un rapport dont le but est d'évaluer les effets de la nouvelle DGF, à la lumière notamment de la nouvelle carte intercommunale, tout en souhaitant l'inscrire dès aujourd'hui dans la loi.

Votre commission des finances vous propose une position plus cohérente : prendre acte du fait que la réforme de la DGF proposée par le Gouvernement ne s'appliquera pas en 2016, en supprimant totalement les dispositions de l'article 58, et se donner le temps de préparer une réforme pour 2017, en complétant le rapport proposé par le Gouvernement. Ainsi, l'amendement qui vous est proposé prévoit :

- d'attendre la mise en place de la nouvelle carte intercommunale (avril 2016) ;
- que le Gouvernement dévoile ses intentions (30 juin 2016 au plus tard) ;

- que le Parlement et les différents acteurs puissent travailler sur la base des simulations rendues publiques dès cette date ;
- qu'une nouvelle réforme soit proposée au Parlement, reposant sur quelques principes consensuels et notamment la prise en compte de l'équilibre entre les ressources et les charges dans le cadre d'une péréquation renouvelée.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Charles GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 58 BIS

Rédiger ainsi cet article :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2334-4 est ainsi modifié :

- a) Au 5° du I, les mots : « l'année précédente » sont remplacés par les mots : « en 2014 » et après les mots : « présent code », sont insérés les mots : « et indexé, à compter de 2014, sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune l'année précédant la répartition » ;
- b) À la première phrase du premier alinéa du IV, après la deuxième occurrence du mot : « article », sont insérés les mots : « et indexée, à compter de 2014, sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune l'année précédant la répartition, » ;
- c) À la seconde phrase du même alinéa, les mots : « des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au dernier alinéa du II du même article L. 2334-7 et au III de l'article L. 2334-7-2 subis » sont remplacés par les mots : « du prélèvement sur le produit des impôts directs locaux mentionné à la seconde phrase du troisième alinéa du III de l'article L. 2334-7 subi » ;

2° Le III de l'article L. 2334-7 est ainsi modifié :

- a) Au début de la première phrase du premier alinéa, le mot : « En » est remplacés par les mots : « À compter de » ;
- b) Au début du deuxième alinéa, sont ajoutés les mots : « En 2015, » ;
- c) Au début de la première phrase du troisième alinéa, sont ajoutés les mots : « En 2015, » ;

d) À la seconde phrase du même alinéa, après le mot : « prélevée », sont insérés les mots : « , à compter de 2015, » ;

e) Après le mot : « impôts, », la fin de l'avant-dernier alinéa est ainsi rédigée : « , le montant de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente est minoré d'un montant égal aux crédits perçus en 2014 en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée et indexé sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune l'année précédant la répartition. Ces crédits sont versés à l'établissement, en lieu et place des communes, et le montant de la diminution à opérer en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 est supporté par l'établissement, en lieu et place des communes, en application de l'article L. 5211-28-1 du présent code. » ;

3° Après la deuxième phrase de l'article L. 2334-7-3, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« En 2015, cette dotation est minorée de 820 millions d'euros. » ;

4° Au début du 1° de l'article L. 2334-16, les mots : « trois premiers quarts » sont remplacés par les mots : « deux premiers tiers » ;

5° L'article L. 2334-18-1 est abrogé ;

6° L'article L. 2334-18-2 est ainsi modifié :

a) À la première phrase du deuxième alinéa, l'année : « 2016 » est remplacée par l'année : « 2017 » ;

b) À la deuxième phrase du deuxième alinéa, l'année : « 2015 » est remplacée par l'année : « 2016 » et après le mot : « janvier », la fin est ainsi rédigée : « 2014. » ;

c) Le troisième alinéa est supprimé ;

d) Les deux premières phrases du dernier alinéa sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« À compter de 2016, les communes éligibles au titre de l'article L. 2334-16 perçoivent une dotation égale à celle perçue l'année précédente, majorée de l'augmentation prévue à l'article L. 2334-18-4. » ;

7° L'avant-dernier alinéa de l'article L. 2334-18-3 est ainsi rédigé :

« À titre dérogatoire, lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2016 à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, elle perçoit, à titre de garantie, une dotation égale à 90 % en 2016, 75 % en 2017 et 50 % en 2018 du montant perçu en 2015. » ;

8° L'article L. 2334-18-4 est ainsi modifié :

a) Les trois premiers alinéas sont supprimés ;

b) À l'avant-dernier alinéa, la référence : « L. 2334-18-2 » est remplacée par la référence « L. 2334-18-3 » ;

c) Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« La part d'augmentation est répartie entre les communes bénéficiaires dans les conditions prévues aux deux premiers alinéas de l'article L. 2334-18-2. Les communes qui n'étaient pas éligibles à la dotation l'année précédant l'année de versement ne bénéficient pas de cette part. » ;

9° Les deuxième à dernier alinéas de l'article L. 3334-1 sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2016, le montant de la dotation globale de fonctionnement des départements est égal à celui réparti en 2015, minoré de 650 millions d'euros. En 2016, ce montant est en outre minoré du montant correspondant aux réductions de dotation à prévoir en 2016 en application de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. » ;

10° Le III de l'article L. 3334-3 est ainsi modifié :

a) À la première phrase du premier alinéa, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2016 » et le montant : « 476 millions d'euros » est remplacé par le montant : « 650 millions d'euros » ;

b) Le dernier alinéa est supprimé ;

11° Le 5° de l'article L. 3334-6 est ainsi rédigé :

« 5° Le montant perçu en 2014 au titre de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et indexé selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire du département l'année précédant la répartition. » ;

12° L'article L. 4332-4 est ainsi modifié :

a) Les deux dernières phrases du premier alinéa sont supprimées ;

b) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« En 2016, le montant de la dotation globale de fonctionnement des régions et de la collectivité territoriale de Corse est égal au montant réparti en 2015, minoré de 255 millions d'euros. » ;

13° L'article L. 4332-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2016, ces ressources et produits des régions issues du regroupement en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral sont égales à la somme des ressources et produits bruts des régions du regroupement desquelles elles sont issues, au titre de la dernière année dont les résultats sont connus. » ;

14° L'article L. 4332-7 est ainsi modifié :

a) Les deuxième à quatrième alinéas sont supprimés ;

b) Le dernier alinéa est ainsi modifié :

- après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« En 2016, le montant de la dotation forfaitaire des régions et de la collectivité territoriale de Corse est égal au montant réparti en 2015, minoré de 255 millions d'euros. » ;

- à la deuxième phrase, les mots : « huitième à avant-dernier » sont remplacés par les mots : « cinquième à neuvième » ;

c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« En 2016, les recettes totales des régions issues du regroupement en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral sont égales à la somme des recettes totales, telles que constatées en 2015 dans les comptes de gestion des régions du regroupement desquelles elles sont issues. » ;

15° L'article L. 4332-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2016, le montant de la dotation de péréquation de chaque région issue du regroupement en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral est égal à la somme des montants perçus en 2015 par les régions du regroupement desquelles est issue la région. » ;

16° Après la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 5211-28, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« À compter de 2016, le montant de la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de métropole et des départements d'outre-mer est minoré de 350 millions d'euros. » ;

17° Au deuxième alinéa de l'article L. 5211-32, les mots : « de 2000 à 2002 » sont remplacés par les mots : «, les métropoles » ;

18° Le 1° du I de l'article L. 5218-11 est ainsi rédigé :

« 1° Une dotation d'intercommunalité, calculée la première année de perception de la dotation globale de fonctionnement, en fonction de sa population et de la dotation par habitant la plus élevée perçue l'année précédente parmi les établissements publics de coopération intercommunale préexistants. Les années suivantes, la dotation d'intercommunalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est calculée selon les modalités définies au I de l'article L. 5211-30. Les minorations prévues à l'article L. 5211-28 s'appliquent à la dotation d'intercommunalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ; »

19° Le 1° de l'article L. 5219-8 est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Les minorations prévues à l'article L. 5211-28 s'appliquent à la dotation d'intercommunalité de la métropole du Grand Paris. En 2016 et en 2017, le coefficient d'intégration fiscale de la métropole du Grand Paris est égal au coefficient d'intégration fiscale le plus élevé parmi les établissements publics de coopération intercommunale qui préexistaient, dans la limite de 105 % de la moyenne des coefficients d'intégration fiscale de ces établissements pondérés par leur population ; ».

OBJET

Le présent amendement :

- propose de **regrouper l'ensemble des dispositions relatives à la DGF 2016 dans l'article 58 bis** afin d'améliorer la lisibilité du présent projet de loi de finances ; à ce titre :

- il reprend les dispositions de l'article 58 relatives à la répartition de la baisse de la DGF des départements et des régions ;

- il reprend les dispositions de l'article 58 bis concernant la DGF des communes et des EPCI ; en effet, le report par les députés de la réforme de la DGF à 2017 a rendu nécessaire d'adapter les dispositions qui étaient destinées à ne s'appliquer qu'en 2015 ;

- tire les conséquences de l'amendement adopté par la commission des finances sur la première partie du projet de loi de finances, qui **majore de 1 595 millions d'euros le montant de la DGF**, afin de prendre en compte les dépenses contraintes des collectivités territoriales, et **gèle le montant de la péréquation verticale** à son niveau de 2015 ; ainsi, la baisse des dotations des communes serait de 820 millions d'euros au lieu de 1 450 millions d'euros, celle des EPCI serait de 350 millions d'euros au lieu de 621 millions d'euros, celle des départements serait de 650 millions d'euros au lieu de 1 148 millions d'euros et celle des régions de 255 millions d'euros au lieu de 451 millions d'euros ; la diminution des dotations est ainsi réduite de plus de 43 % ;

- complète les dispositions adoptées par les députés en matière de **DSU** afin de revenir au texte proposé par le Gouvernement sur ce point ; il reprend le **mécanisme de sortie en sifflet en quatre ans** pour les communes perdant le bénéfice de la DSU en 2016 et prévoit que **les futures hausses de la DSU bénéficieront désormais à l'ensemble des communes éligibles** et non plus aux seules communes dites « cible » ;

- ne **reprend pas** le VII de l'article 58, autorisant l'État, à titre expérimental, à créer une **dotations compensant aux collectivités la perte de recettes résultant de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les organismes de logement social dans les quartiers « politique de la ville »** ; en effet, le recours à une expérimentation pour créer une dotation interroge et ce dispositif trouverait mieux sa place en première partie du projet de loi de finances.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Charles GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 58 QUATER

I. – Alinéas 4, 6, 8, 10 et 12

Remplacer les mots :

entre le 2 janvier 2016 et le 30 juin 2016 en application de délibérations concordantes des conseils municipaux prises avant le 31 mars 2016

par les mots :

au plus tard le 1^{er} janvier 2017

II. – Après l’alinéa 10

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

e) Le IV est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2017 et regroupant toutes les communes membres d’un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population globale est inférieure ou égale à 15 000 habitants perçoivent une dotation de consolidation au moins égale à la somme des montants de la dotation d’intercommunalité perçus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l’année précédant la création de la commune nouvelle. » ;

OBJET

L'article 14 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a prévu que les communes nouvelles créées jusqu'au 1^{er} janvier 2016 regroupant moins de 10 000 habitants ou l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficient :

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

Ces communes nouvelles regroupant l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficient en outre :

- d'une garantie de non baisse des « compensations » perçues par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans ;
- d'une garantie de non baisse de la dotation de consolidation correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans.

En 2016, 54 communes devraient être créées et bénéficier de ces dispositions. Entre 100 et 250 projets, selon les estimations, sont en cours de finalisation tandis que plusieurs centaines de projets supplémentaires sont en cours d'élaboration. **En l'état du droit, ces communes, puisqu'elles sont créées postérieurement au 1^{er} janvier 2016, ne pourront bénéficier des dispositions de la loi précitée.**

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a souhaité **accorder un délai supplémentaire à ces communes** et repousser au 30 juin 2016 la date de création prise en compte pour bénéficier des garanties et bonus, à condition que la délibération soit prise avant le 31 mars. De plus, dans le cas des communes nouvelles regroupant l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI, elle a réservé le bénéfice de ces dispositions aux communes nouvelles regroupant au plus 15 000 habitants. Enfin, elle n'a pas étendu cette extension à la dotation de consolidation correspondant aux dotations d'intercommunalité perçues par les EPCI préexistants.

Cette extension du dispositif va dans le bon sens, mais **ne pourra bénéficier à l'ensemble des communes nouvelles qui pourraient être créées en 2016**. Or, les communes nouvelles sont le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale. De plus, créer une commune nouvelle est un processus long et complexe, qui ne peut se faire dans la précipitation.

Dès lors, le présent amendement propose de **repousser au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles pour bénéficier de l'ensemble des garanties** prévues par la loi de 2015. Il conserve le seuil de population de 15 000 habitants introduit par l'Assemblée nationale pour éviter des effets d'aubaine. Enfin, il étend le dispositif de l'Assemblée nationale à la dotation de consolidation.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Charles GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 58 QUINQUIES

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent amendement propose de supprimer la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui prévoit d'exclure du bénéfice de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pour non-respect des dispositions relatives aux seuils minima obligatoires de logements sociaux prévus par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, sauf si leur potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel moyen de leur strate démographique.

Les communes qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logements sociaux font déjà l'objet de sanctions financières, qui ont été renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Certaines d'entre elles font face à des difficultés réelles pour acquérir des bâtiments et en faire des logements sociaux ou pour trouver des terrains disponibles afin de construire de tels logements.

La suppression abrupte et totale des dotations de péréquation, sans tenir compte de la situation particulière de chaque commune, constituerait une mesure injuste et disproportionnée.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 58 SEPTIES

Supprimer cet article.

OBJET

Les crédits de la **dotation politique de la ville** (DPV), qui a remplacé la dotation de développement urbain (DDU), « *sont attribués en vue de la réalisation de projets d'investissements ou d'actions dans le domaine économique et social. La subvention accordée ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de la commune* » (article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales).

L'article 58 *septies* supprime ces dispositions et prévoit, dès lors, que la dotation politique de la ville (100 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2016) pourra désormais financer des dépenses de personnel.

Cette dotation, qui vise à financer les actions prévues par les contrats de ville, doit continuer à soutenir l'investissement des collectivités concernées et ne saurait constituer un palliatif aux conséquences de la baisse des dotations.

Le présent amendement propose par conséquent de revenir sur ce point et de **continuer à exclure les dépenses de personnel du champ de la dotation politique de la ville.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

Rapporteur général

ARTICLE 61

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« À compter de 2016, les ressources du fonds sont fixées à 780 millions d'euros. » ;

OBJET

Lors de son examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2016, la commission des finances du Sénat a souhaité geler la péréquation à son niveau de 2015.

Par cohérence, **cet amendement fixe à 780 millions d'euros le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à compter de 2016.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...) À la première phrase du 1°, les mots : « en fonction du coefficient d'intégration fiscale défini au III de l'article L. 5211-30 » sont remplacés par les mots : « , librement, sans pouvoir avoir pour effet de s'écarter de plus de 30 % de la répartition calculée en application du premier alinéa du présent II » ;

OBJET

Cet amendement, adopté par la commission des finances du Sénat en 2012, vise à introduire une certaine souplesse dans la répartition du prélèvement ou du reversement au titre du FPIC entre un EPCI et ses communes membres.

Actuellement, la répartition entre EPCI et communes membres se fait en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), que ce soit dans le cadre de la répartition de droit commun ou de la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, puisque celle-ci permet de modifier les critères de répartition entre communes, mais non entre les communes et l'EPCI.

Il propose qu'une répartition libre soit possible entre l'EPCI et les communes membres, à la majorité des deux tiers, sans qu'elle puisse conduire à s'écarter de plus de 30 % de la répartition EPCI/communes qui aurait résulté de la répartition en fonction du CIF.

Ainsi, les intérêts des petites communes seront préservés, tout en permettant une gestion plus souple du FPIC.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61

I. - Alinéa 12

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° Soit par délibération de l'organe délibérant de l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre statuant à l'unanimité ou par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre statuant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, prise dans un délai de deux mois à compter de sa notification, approuvée par les conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, il est réputé l'avoir approuvée.

II. - Alinéas 29 et 30

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Le présent amendement modifie les règles de majorité pour la répartition libre des prélèvements ou reversements du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

L'Assemblée nationale a adopté un dispositif complexe de double majorité (50 % de la population représentant les deux tiers des communes membres ou deux tiers de la population représentant 50 % des communes membres).

Le présent amendement propose de conserver les règles de majorité actuelles (deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI et l'ensemble des conseils municipaux) tout en ajoutant une règle d'unanimité de l'EPCI (situation qui existait avant 2015).

Vos rapporteurs spéciaux considèrent en effet qu'il convient de stabiliser les règles existant actuellement, afin que les élus locaux se les approprient.

Par ailleurs, suite aux difficultés signalées par les associations d'élus, il est proposé d'allonger le délai pour délibérer (deux mois à compter de la notification plutôt qu'avant le 30 juin).

Enfin, les communes membres devront se prononcer dans un délai d'un mois ; à défaut, leur avis sera réputé favorable.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61

Alinéas 14 à 19, 27 et 28

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer plusieurs règles dérogatoires concernant la répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) introduites à l'Assemblée nationale.

Outre la répartition libre et celle de droit commun, il existe une répartition dérogatoire du FPIC entre les communes membres : il est possible de choisir des critères de ressources ou de charges, à condition que cette répartition ne conduise pas à une majoration de la contribution (ou une minoration de l'attribution) de plus de 30 % par rapport au droit commun.

Selon les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, il serait possible de s'éloigner de plus de 30 % par rapport à la répartition de droit commun si les communes les plus « pauvres » ne sont pas prélevées ou lorsque les communes « riches » perçoivent moins.

Il ne paraît pas souhaitable de créer ainsi des dérogations à la dérogation, qui complexifieraient la gouvernance du FPIC.

En outre, l'encadrement prévu actuellement permet d'éviter de mettre en difficulté des communes.

Enfin, si la répartition dérogatoire apparaît insuffisamment souple au regard des caractéristiques d'un EPCI, il lui est possible de recourir à la répartition libre du FPIC.

Aussi, le présent amendement propose de supprimer les règles introduites à l'Assemblée nationale qui remettent en cause l'encadrement (plus ou moins 30 % par rapport au droit commun) de la répartition dérogatoire.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61

I. – Alinéa 20

Supprimer les mots :

remplacées par trois phrases

II. – Alinéa 21

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les deux cent cinquante premières communes classées l'année précédente en application du 1° de l'article L. 2334-16 et les trente premières communes classées en fonction du 2° de l'article L. 2334-16 sont exemptées de ce prélèvement. Il en est de même pour les deux mille cinq cent premières communes classées en fonction de l'indice synthétique prévu à l'article L. 2334-22-1.

OBJET

Le présent amendement propose de revenir au texte présenté par le Gouvernement.

Dans le droit actuel, le prélèvement au titre du FPIC susceptible d'être dû par les 160 communes les plus pauvres bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) « cible » n'est pas appliqué, et son montant est divisé par deux pour les 120 autres communes (également éligibles à la DSU « cible »). Le « coût » est pris en charge par leur EPCI.

Le Gouvernement propose d'élargir l'exonération de prélèvement à toutes les communes percevant la DSU « cible » (soit 280 communes) ainsi qu'aux 2 500 premières communes bénéficiant de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR).

L'Assemblée nationale propose de remplacer ce dispositif par une exonération des communes bénéficiaires de la DSU dont le potentiel financier par habitant est inférieur à celui de sa strate. De plus, les montants correspondants seraient pris en charge par l'EPCI et les communes membres, au prorata de leur contribution.

La modification apportée par l'Assemblée nationale conduit à un dispositif dont on ne sait pas quels seraient les bénéficiaires et quelles seraient les incidences financières sur les EPCI et les autres communes membres de ces établissements.

Il est donc préférable d'en revenir au dispositif initial, plus lisible, et aux bénéficiaires clairement identifiés.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

Rapporteur général

ARTICLE 61

Après l'alinéa 21

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Après le III, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à l'indice médian calculé pour les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale sont exemptées de ce prélèvement. Les montants correspondants sont acquittés par ce dernier. »

OBJET

Le présent amendement propose d'exclure du prélèvement les communes qui, si elles étaient des communes isolées, bénéficieraient du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Il permet de résoudre le problème des communes « pauvres » situées dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) « riche », étant entendu que le « coût » de cette exonération serait pris en charge par l'EPCI.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61

Alinéas 22 et 23

Supprimer ces alinéas.

OBJET

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que **lorsqu'une commune contributrice au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) intègre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) non-contributeur, elle reverse, chaque année, sous forme d'une dotation de solidarité communautaire (DSC), le montant de sa contribution aux communes membres de l'EPCI bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dite « cible » et à celles qui ont plus de 40 % de logements sociaux sur leur territoire.**

Le présent amendement prévoit de supprimer cette possibilité car :

- elle revient à **figer la contribution due par une commune** au titre du FPIC, quelle que soit son évolution ;
- dans les cas de **changements de périmètres intercommunaux**, une commune qui contribue aujourd'hui au FPIC car elle appartient à un EPCI riche devrait continuer à verser cette contribution, quelles que soient les caractéristiques du nouvel EPCI ;
- enfin, il s'agit d'un **changement de logique du FPIC**, qui a toujours été calculé au niveau intercommunal (sauf pour le cas particulier des communes isolées).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. Charles GUENÉ
Rapporteur spécial

ARTICLE 61

Alinéas 25 et 26

Remplacer ces alinéas par six alinéas ainsi rédigés :

...) Le 1° du I est ainsi rédigé :

« 1° Peuvent bénéficier d'une attribution au titre du fonds les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'effort fiscal calculé en application du V de l'article L. 2336-2 est supérieur à 1 en 2016.

« Le nombre d'ensemble intercommunaux bénéficiaires est égal à 60 % du nombre d'ensemble intercommunaux.

« Bénéficient d'une attribution au titre du fonds :

« a) les ensembles intercommunaux respectant la condition fixée au premier alinéa du présent 1°, classés en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges ;

« b) Les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à l'indice médian calculé pour les ensembles intercommunaux et les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; »

OBJET

À compter de 2016, un effort fiscal supérieur à 1 sera requis pour bénéficier du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le relèvement progressif de ce seuil (passé de 0,5 en 2012 à 0,9 en 2015 puis 1 en 2016) conduit à un resserrement du nombre de bénéficiaires du FPIC : ainsi, en 2016, toutes choses égales par ailleurs, 125 ensembles intercommunaux seront exclus du bénéfice du FPIC.

Actuellement, 60 % des ensembles intercommunaux classés en fonction d'un indice synthétique peuvent percevoir le FPIC. En sont exclus ceux dont l'effort fiscal est inférieur à 1. Toutefois, l'exclusion de ces derniers n'a pas pour effet de permettre aux ensembles intercommunaux suivants, dans la liste, de bénéficier du FPIC. Par conséquent, alors qu'en théorie, 60 % des ensembles intercommunaux pourraient percevoir le FPIC, en fait, le nombre est toujours plus faible.

Le présent amendement propose par conséquent de fixer le nombre d'ensembles intercommunaux percevant une attribution au titre du FPIC : il s'agirait de 60 % des ensembles intercommunaux. Les EPCI seraient classés en fonction de leur indice synthétique et en seraient exclus ceux dont l'effort fiscal est inférieur à 1. Le nombre d'exclusion à ce titre serait compensé par le nombre de « nouveaux entrants » (ayant un effort fiscal supérieur à 1, mais moins bien classés).

Le présent amendement supprime également la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui prévoit d'exclure du bénéfice du FPIC les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pour non-respect des dispositions relatives aux seuils minima obligatoires de logements sociaux au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

Rapporteur général

ARTICLE 61

Alinéa 33

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

4° Le I de l'article L. 2531-13 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« À compter de 2016, les ressources du fonds sont fixées à 270 millions d'euros. » ;

OBJET

Le Gouvernement a proposé qu'à **partir de 2015**, le montant du fonds de solidarité pour les communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) soit **stabilisé à 270 millions d'euros**.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui prévoit qu'à partir de 2016, le montant du FSRIF serait fixé à 290 millions d'euros (soit une hausse de 20 millions d'euros par rapport à 2015).

Le présent amendement vise à **stabiliser le montant du FSRIF à son niveau actuel**, soit 270 millions d'euros, **comme le proposait le Gouvernement**.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENE et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61 BIS

Remplacer la référence :

I *bis*

Par la référence :

1° *bis* du V

OBJET

Correction d'une erreur de référence.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 61 SEXIES

Rédiger ainsi cet article :

Avant le 1^{er} octobre de chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Ce rapport évalue notamment la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices et l'effet des reversements sur les communes bénéficiaires.

OBJET

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport sur « l'utilisation » des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Le FPIC vise à réduire les écarts de richesses, et les attributions versées à ce titre sont libres d'emploi : un tel rapport paraît donc inopportun.

Le présent amendement propose par conséquent plutôt de **reconduire chaque année le rapport remis cette année au Parlement, qui évalue notamment la soutenabilité du prélèvement et les conséquences pour les communes bénéficiaires.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

Rapporteur général

ARTICLE 62

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique est ainsi modifié :

- 1° Au dixième alinéa, le taux : « 1 % » est remplacé par le taux : « 0,8 % » ;
- 2° Le onzième alinéa est supprimé.

OBJET

Le présent amendement vise à restituer 68 millions d'euros aux collectivités territoriales en réduisant le plafond du taux de cotisation obligatoire des collectivités territoriales au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 1 % à 0,8 %, comme le proposait initialement le Gouvernement.

Dans son rapport d'observations définitives de mai 2015, la Cour des comptes indique que le CNFPT pourrait contribuer à la réduction des déficits publics sans réduire sa qualité de service. Elle souligne que le CNFPT dégage chaque année un excédent de fonctionnement, et que ses dépenses de fonctionnement ont augmenté de 14,6 % entre 2007 et 2013, en raison principalement d'une hausse des charges de structure et d'une masse salariale non maîtrisée.

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances, le CNFPT bénéficiait de réserves accumulées de 55 millions d'euros en 2013. La baisse de 20 % du taux de la cotisation obligatoire permettrait donc de faire participer cet établissement public à l'effort de redressement des comptes publics sans dégrader son offre de formation.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 2015 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*) et le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente à peine plus de 2 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui prennent essentiellement la forme de prélèvements sur recettes. Ses crédits augmentent de plus de 25 % en autorisations d'engagement, du fait de la mise en place de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, pour un montant de 800 millions d'euros. La majoration exceptionnelle de 200 millions d'euros des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est reconduite en 2016, ce qui traduit l'engagement du Premier ministre de soutenir l'investissement local à hauteur d'un milliard d'euros. Les crédits de paiement correspondants s'élèvent cependant à 150 millions d'euros environ, du fait du décaissement progressif des crédits.

Une « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales touchées par des événements climatiques ou géologiques » est créée dans le programme 122, qui remplace les fonds « calamités publiques » et « catastrophes naturelles ».

Les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à près de 110 milliards d'euros en 2016. Ce compte retrace essentiellement les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, mais aussi les avances 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. Nous vous proposons l'adoption sans modification des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

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

Article 58

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 58 prévoyait une réforme profonde de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que des évolutions importantes des dotations de péréquation des communes. Le 3 novembre dernier, le Premier ministre a

annoncé le report de cette réforme à 2017, tout en souhaitant que ses grands principes soient inscrits dès le présent projet de loi de finances. Le texte a été modifié en ce sens à l'initiative du Gouvernement : l'ensemble des dispositions relatives à la réforme est conservé, mais un paragraphe ajouté précise qu'elles n'entreront en vigueur qu'en 2017. Le Gouvernement prévoit de remettre un rapport au Parlement avant le 30 juin 2016, pour « approfondir l'évaluation des dispositions » relatives à la réforme de la DGF, « notamment en fonction des nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre » et précise que « ce rapport peut proposer des adaptations aux règles de répartition prévues ».

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, à commencer par un nouveau dispositif de garantie pour les communes qui verraient baisser leur DGF d'un montant supérieur à 25 % de leurs recettes de fonctionnement entre 2017 et 2021. Cette nouvelle garantie montre que tous les effets de cette réforme n'ont pas été correctement anticipés.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cela ne vous surprendra pas, Charles Guené et moi ne parvenons pas à la même conclusion sur l'article 58. Certains points peuvent néanmoins faire l'objet d'un consensus. La réforme nous oblige au regard de la situation des collectivités territoriales, et peut être améliorée. Nous pensons toujours qu'il est nécessaire de réformer la DGF. Le rapport Pires Beaune - Germain a mis en évidence à quel point cette dotation est devenue illisible et injuste et a souligné la difficulté d'expliquer les différences de dotations entre communes aux caractéristiques parfois très proches. Le report de la réforme ne doit pas nous empêcher de continuer à travailler sur ce sujet. Les simulations des effets de la réforme ont mis en lumière des situations difficiles à comprendre et à justifier, notamment pour la répartition de la dotation de centralité, dont la part communale est répartie en fonction de la part de la population communale dans la population de l'EPCI, portée à la puissance 5. Dans certaines zones urbaines et en périphérie des grandes métropoles, la répartition de cette dotation n'était pas véritablement corrélée aux charges de centralité, mais dépendait excessivement de la carte intercommunale et des choix d'entrer dans telle ou telle intercommunalité.

De plus, la volonté technique de supprimer les « DGF négatives » a conduit à redonner une DGF à des communes bénéficiant de ressources considérables, du fait par exemple de la présence d'une centrale nucléaire, par le mécanisme regrettable redonnant une dotation forfaitaire aux communes qui n'en percevaient plus en 2015 du fait de leur contribution au redressement des finances publiques. Cela doit être corrigé.

Par ailleurs, comment expliquer que les communes qui perdent le bénéfice de la dotation nationale de péréquation (DNP) et qui ne bénéficiaient ni de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ni de la dotation de solidarité rurale (DSR), seraient les seules à ne pas bénéficier d'un dispositif de lissage ?

Réduire les écarts-types de dotation forfaitaire par habitant peut avoir du sens, à condition que ces écarts ne soient pas justifiés par des différences de situation. S'intéresser aux écarts de potentiel financier entre communes serait intéressant, surtout dans le contexte de réduction de la DGF.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La méthode choisie par le Gouvernement est tout autant critiquable. Il y a une semaine, le Premier ministre a semblé découvrir que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), adoptée il y a trois mois, prévoyait une refonte de la carte intercommunale en 2017. Mener en 2016 une réforme de la DGF prévoyant une dotation de centralité fortement dépendante de la carte intercommunale est insensé, ou du moins très difficile. Les simulations sont entièrement fausses, puisque basées sur une réalité qui aura complètement changé dans quelques mois.

Certes associé à la réflexion en amont, le Comité des finances locales n'a pu travailler que sur l'architecture globale de la réforme ou sur des données financières partielles, tardives et ne correspondant pas au projet finalement présenté au Parlement. Le 8 octobre, plus d'une semaine après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement n'était pas en mesure de transmettre les simulations des conséquences de sa réforme au Parlement. Une semaine plus tard, des données ont été transmises aux commissions des finances de chaque assemblée, qui laissent de côté les communes du Grand Paris, soit plus de sept millions d'habitants et près de 20 % de la dotation forfaitaire – excusez du peu... Deux semaines après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement ne connaissait toujours pas les effets de la réforme qu'il proposait au Parlement.

Le report de la réforme est une bonne chose, mais le texte transmis au Sénat est paradoxal. Nos collègues députés – qui ont déposé plusieurs centaines d'amendements – ont considéré que le projet du Gouvernement n'était pas bon et ne pouvait s'appliquer en 2016, tout en inscrivant dans la loi qu'il s'appliquerait en 2017. De même, le Gouvernement prévoit un rapport avant l'été pour continuer à travailler sur la réforme mais souhaite qu'elle soit adoptée dès aujourd'hui.

Soyons plus cohérents et prenons acte que la réforme de la DGF proposée par le Gouvernement ne s'appliquera pas en 2016 et donnons-nous le temps de préparer une réforme pour 2017. L'amendement n° 1 que je vous propose écrase totalement les dispositions de l'article 58 tout en complétant l'objet du rapport proposé par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dès lors que la carte de l'intercommunalité n'est pas achevée, la réforme est impossible. Lors de mon contrôle sur place, le directeur général des collectivités locales a reconnu que le texte n'était pas applicable en l'état. Le Gouvernement a reporté la réforme au 1^{er} janvier 2017 et annonce un rapport d'évaluation

avant le 30 juin 2016, comme si la loi s'appliquait. Remettons de l'ordre ! Il faut d'abord achever la carte de l'intercommunalité, demander au Gouvernement un rapport sur ses intentions, effectuer des simulations et ensuite adopter le texte en se fondant sur celles-ci. Nous n'allons pas voter à l'aveugle !

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Il est paradoxal d'adopter des articles précis alors que la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale a prouvé par le dépôt de centaines d'amendements que le texte ne fonctionnait pas. Nous vous proposons d'inscrire seulement les principes de la réforme qui font consensus en écrasant les dispositions du texte telles qu'elles sont formulées. Cela n'empêchera pas le Gouvernement de travailler sur sa réforme en 2016.

M. Vincent Delahaye. – Je souscris aux propos du rapporteur général et de Charles Guéné, peut-être que Claude Raynal y souscrit également ! Évitions toute précipitation. Nous sommes favorables à une réforme de la DGF par un texte spécifique ; le Gouvernement craint peut-être qu'il ne passe jamais, d'où l'intégration dans le projet de loi de finances... Il prend davantage le temps que pour la réforme à toute vitesse de la taxe professionnelle. L'application sera reportée en 2017, mais on veut nous faire voter les principes et les modalités. Pourquoi voter ces dernières ? Nous sommes dans le brouillard, avec la réduction des dotations et le changement de périmètre des intercommunalités. Il s'agit non seulement de réformer la DGF mais aussi de revenir sur certaines compensations aux collectivités territoriales, ce qui peut faire très mal. C'est le flou artistique complet ! Prenons le temps de l'analyse et ne votons que les principes dans la loi de finances.

M. Didier Guillaume. – Tout le monde approuve une réforme de la DGF, mais personne ne l'a faite, ni à droite ni à gauche : on a toujours complexifié. Le Gouvernement a fait le choix de se lancer dans une aventure risquée, la réforme de la DGF à moyens constants, en pleine décrue des dotations aux collectivités, sans compensation pour éponger les pertes. Évidemment, personne n'est d'accord, chacun regarde d'abord comment sera traitée sa ville ou son intercommunalité. Lors de notre réunion de commission du 28 octobre dernier, les orateurs de notre groupe ont annoncé qu'en l'état, nous ne la voterions pas. Nous avons essayé de convaincre qu'il fallait revenir sur les charges de centralité, sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC)... Mais pour donner le signal de la réforme de la DGF, il faut inscrire ses orientations et ses moyens dans le budget : il est toujours plus facile d'amender ce qui sera écrit que de partir de rien. Soutenons le Gouvernement. Certes, nous devons attendre la mise en place des intercommunalités pour l'application de la loi. Mais le Gouvernement a répondu aux élus locaux et au Parlement en n'allant pas jusqu'au bout de sa réforme. Nous en reparlerons lors du prochain congrès des maires.

Oui ou non, pouvons-nous collectivement réformer la DGF, avec des gagnants et des perdants ? Si l'on refuse d'avoir des perdants, ce sera impossible, aujourd'hui, en 2017 ou en 2020.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas d'accord avec Didier Guillaume: il est plus difficile de modifier par la suite un dispositif inscrit dans la loi que d'innover. Je partage l'avis du rapporteur général sur le calendrier et l'ordonnancement. On met en évidence des éléments de centralité sans rien savoir du financement de la métropole du Grand Paris en 2016 et 2017. On veut réformer la DGF avant la mise en place des nouveaux conseils de territoire, sur lesquels nous n'avons aucune simulation.

Mme Marie-France Beauvils. – Selon les simulations, certains dispositifs ne fonctionnent pas correctement. Pourrions-nous connaître les points précis de fragilité du texte pour en débattre ? J'avais compris qu'un amendement du Gouvernement présenterait les grandes orientations de la réforme ; or nous débattons de la nouvelle DGF. Il est important d'assurer un minimum vital pour les collectivités, mais pourquoi ne pas tenir compte du ratio de leurs charges par rapport à leur population, sujet souvent abordé au sein du Comité des finances locales ? La dotation de centralité avec une puissance 5 favorise la commune la plus importante et créera des distorsions impensables et inacceptables, ce qui montre la fragilité du système. J'aurais aimé un débat sur les grands principes avant de discuter de leur mise en œuvre qui impactera fortement les collectivités : l'attente de composition des intercommunalités n'est qu'un épiphénomène.

Réunie de nouveau le jeudi 12 novembre 2015, la commission poursuit l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*).

Mme Michèle André, présidente. – Nous reprenons l'examen des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et notre discussion sur la réforme de la DGF.

M. Vincent Capo-Canellas. – Impossible d'en traiter sans aborder l'ensemble des moyens et missions des collectivités territoriales. L'examen des lois Maptam et NOTRe, et en particulier la création des métropoles, ont mis en évidence l'absence d'anticipation du Gouvernement. Quelle improvisation dans le traitement du FPIC, de la DGF, du Grand Paris... La proposition de Charles Guené va dans le bon sens. Certes, le Gouvernement a fait un pas en acceptant le compromis, en s'en tenant aux principes et en renvoyant à plus tard le détail des modalités. Ce recul est à saluer. Cependant, sur les sujets fiscaux, le diable est souvent dans les détails...

M. Marc Laménie. – Je soutiens moi aussi l'amendement de Charles Guené. Deux critères doivent être mieux pris en compte dans le calcul de la dotation : l'effort fiscal et les charges de fonctionnement, qui varient

fortement en fonction des collectivités. L'amendement va dans le bon sens, celui de la sagesse. La finalisation des intercommunalités se révèle très compliquée, et la réforme de la DGF ne l'est pas moins. Le sujet de la fiscalité directe locale et des bases d'imposition doit être abordé en parallèle.

M. Michel Bouvard. – Je ne méconnais pas les difficultés. Le Gouvernement a reconnu que son texte n'était pas applicable en l'état. Nous sommes des élus responsables et nous savons bien que la réforme de la DGF a été trop longtemps reportée. Cependant, nous ne pouvons la mettre en œuvre dans n'importe quelles conditions. Comme Marie-France Beaufils, je suis convaincu de la nécessité de fixer des principes, de prendre en compte les charges de chaque collectivité, variables parce que liées à la sociologie de la population, à la géographie et à l'activité dominante. Or on ne trouve pas cela dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Francis Delattre. – La réforme de la DGF présente l'avantage, pour le Gouvernement, de casser le front uni présenté par les collectivités face à la baisse des dotations. Nous défilions ensemble devant les préfetures, à présent chacun fait pour lui-même le compte de ce qu'il peut gagner ou perdre. Reconnaissons que c'est bien joué, mais ne soyons pas dupes. Cessons aussi d'invoquer le Comité des finances locales. C'est ici, au Sénat, que la réforme doit être étudiée.

Je représente un territoire relégué de la région parisienne ; on nous oblige à créer une intercommunalité d'au moins 200 000 habitants, ce qui nécessite de très nombreuses réunions pour fixer les statuts, déterminer les compétences, les encours, les aides, etc. Nous ne savons même pas encore quel sera notre coefficient d'intégration fiscale : imposer en plus de cela la réforme de la DGF est précipité. Mais j'y insiste, trouvons les solutions ici, et pas dans des comités Théodule.

M. Jean-François Husson. – En parlant d'aventure, je ne sais si Didier Guillaume voulait dire que ce projet est aventureux, ou que le Gouvernement est aventurier ? Il y a deux ans, juste avant le Congrès des maires de France, le Premier ministre d'alors annonçait une réforme de la fiscalité locale. Nous savons ce qu'il en est advenu : rien. Prenons garde à la colère des élus devant cette lessiveuse démocratique qui n'arrête pas de tourner sans que nous ne percevions ni le sens ni la portée des réformes.

Il serait bon que le Sénat, fort de sa réputation de sagesse, se réapproprie le débat sur les ressources locales, fiscalité incluse.

Il y a manifestement une erreur de calendrier. Aucune simulation n'est possible puisque la réforme de la carte intercommunale modifie le champ des compétences de chaque intercommunalité. De gauche, de droite ou du centre, nous nous devons d'attirer l'attention du Gouvernement sur ces aspects et de porter une parole commune. Les départements et les régions auront eux aussi de nouvelles compétences, avec les effets collatéraux que cela implique pour les autres collectivités.

M. Daniel Raoul. – Vous remplacez un article 58 qui définissait la répartition des dotations par une demande de rapport sur l'évolution de la DGF. Comment cela va-t-il se traduire dans le budget définitif ? Autant je peux être d'accord sur le contenu de l'amendement, autant je suis en désaccord sur la méthode et sur l'objet tel qu'il est rédigé, il est à peine objectif.

M. Yannick Botrel. – Nous sommes d'accord sur la nécessité d'une réforme de la DGF. Le mécanisme est trop complexe. Néanmoins, toutes les communes n'ont pas été affectées de la même façon par les premières baisses de la dotation, qui n'est pas leur seule ressource.

Faut-il qualifier toutes les parties qui se prononceront de « comités Théodule » ? Le Gouvernement a raison d'écouter les élus, sans faire abstraction des arrière-pensées des uns et des autres. Le délai de mise en œuvre accepté par le Gouvernement est nécessaire et devra être mis à profit pour définir clairement les critères à prendre en compte dans le calcul de la future DGF et pour procéder à des simulations. L'improvisation est à bannir.

M. Éric Doligé. – Je partage l'avis du rapporteur spécial. Comme Marie-France Beaufils et d'autres collègues, je pense qu'il faut prendre en compte les charges et des facteurs comme la composition de la population ; mais il faut aussi considérer l'effort accompli dans le passé pour réduire les dépenses.

M. Philippe Dallier. – Je suis favorable à la réforme de la DGF, et même à une réforme plus ambitieuse qui intégrerait l'ensemble des dotations de péréquation. Cependant, l'attitude du Gouvernement est incompréhensible : tout en reconnaissant que le texte n'est pas mûr et que tout sera remis en discussion l'an prochain, il nous demande d'approuver les principes de la réforme. C'est illisible. La demande de rapport, cher Daniel Raoul, est la seule manière de faire si nous voulons préparer la réforme d'ici l'été prochain. J'espère que nous aurons le temps nécessaire pour élaborer un texte acceptable, en évitant les effets de bord constatés lors de la mise en place du FPIC... par la majorité que nous soutenions.

Mme Michèle André, présidente. – Vos remarques montrent que la commission s'est emparée du sujet et devra continuer d'y travailler.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Vous l'avez dit, nous avons un problème de calendrier. Comme Didier Guillaume, je suis séduit par les fondements de la réforme, mais force est de constater qu'elle ne convient pas en l'état : des centaines d'amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale. De là notre position, qui conserve cependant les principes acceptés par tous. Notre amendement donne au Gouvernement la possibilité d'adapter sa réforme. Il est également de nature à satisfaire Michel Bouvard et Marie-France Beaufils, puisqu'il fait bien mention des charges.

Nous sommes prêts à réécrire, comme le demandent Jean-François Husson et Marc Laménie, la fiscalité locale : après cinquante ans, ce ne serait

pas indécent. En nous saisissant du sujet, nous allons apaiser le débat. Les collectivités territoriales seront attentives à notre action.

Nous avons réécrit l'article 58 et posé, dans l'article 58 *bis*, les bases du fonctionnement de la DGF pour 2016, année transitoire avant la mise en place de la réforme. Dans ce cadre, le Gouvernement présentera un rapport plus élaboré précisant toutes les incidences escomptées, et notre commission travaillera en parallèle, comme c'est son rôle. Le Sénat s'en trouvera valorisé.

La prise en compte des efforts réalisés par les collectivités vertueuses reste problématique en France, mais il faudra bien l'aborder. En Italie, cette notion est mieux partagée.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La volonté d'avancer nous réunit tous et je m'en félicite. Nous nous accordons tous sur la nécessité d'un report. L'intervention de Vincent Capo-Canellas m'a donné le sentiment que tout est dans tout, et réciproquement ... Il parle de cohérence, mais à un niveau si global...

M. Francis Delattre. – C'est un centriste !

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai une vision globale et cohérente.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – C'est une vision totalisante...

M. Philippe Dallier. – Tant qu'elle n'est pas totalitaire !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Qui trop embrasse mal étreint. Restons sur notre sujet.

Le critère des charges sera pris en compte : il est mentionné dans l'amendement. Je ne partage pas l'incompréhension de Philippe Dallier au sujet de la réaction du Gouvernement : ce qui sépare le texte de l'Assemblée nationale de l'amendement de Charles Guené n'est rien d'autre que la confiance. Le Gouvernement impose un terme, celui de 2017. Un amendement de suppression obligerait à tout recommencer à zéro : et serions-nous prêts pour 2017 ? Soyons responsables : nous ne pouvons justifier, auprès de nos mandants, une opposition sans propositions alternatives. Avançons et proposons. Les deux positions – d'un côté une ouverture de la réflexion, de l'autre le maintien du délai – peuvent se rejoindre.

M. Jacques Chiron. – Très bien ! C'est cela, une attitude responsable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les points d'accord sont minces ! Le Gouvernement souhaite maintenir la date de 2017 ; il est maître de l'ordre du jour, la question de la confiance ne se pose donc pas. L'amendement de Charles Guené fixe le principe de la réforme. Nous sommes d'accord pour travailler, mais pas dans n'importe quelles conditions : la dotation de centralité ne fonctionne pas, les intercommunalités ne sont pas stabilisées, la péréquation n'est pas prise en

compte... Ne mettons pas la charrue avant les bœufs : la solution de bon sens est de fixer certains principes en maintenant le cap.

L'amendement n° FINC.1 est adopté.

Article 58 bis

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 réécrit totalement l'article 58 *bis* introduit par l'Assemblée nationale afin de fixer la répartition de la DGF pour 2016. Il regroupe l'ensemble des dispositions relatives à cette DGF, reprenant les dispositions de l'article 58 relatives à la répartition de la baisse de la DGF des départements et des régions, ainsi que les dispositions de l'article 58 *bis* concernant la DGF des communes et des EPCI.

Il tire également les conséquences de l'amendement adopté ce matin par la commission des finances sur la première partie du projet de loi de finances, qui majore de 1,6 milliard d'euros le montant de la DGF, afin de prendre en compte les dépenses contraintes des collectivités territoriales, et il gèle le montant de la péréquation verticale à son niveau de 2015.

Ainsi, la baisse des dotations des communes serait de 820 millions d'euros au lieu de 1,45 milliard d'euros, celle des EPCI de 350 millions d'euros au lieu de 621 millions d'euros, celle des départements de 650 millions d'euros au lieu de 1,148 milliard d'euros et celle des régions de 255 millions d'euros au lieu de 451 millions d'euros ; la diminution des dotations est ainsi réduite de plus de 43 %.

L'amendement n° 2 supprime également une disposition introduite à l'Assemblée nationale : la prise en compte des recettes des budgets annexes des services publics autres que les services publics à caractère industriel et commercial dans la répartition de la minoration de la dotation forfaitaire des communes. Une remise en cause des modalités de répartition de la baisse de la DGF du bloc communal nuirait à la prévisibilité dont ont besoin les collectivités. De plus, les conséquences d'une telle mesure sont difficiles à évaluer, des données fiables sur les budgets annexes n'étant pas disponibles.

En matière de dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), l'amendement vise à revenir au texte du Gouvernement, en reprenant le mécanisme de sortie en sifflet en quatre ans pour les communes perdant le bénéfice de la dotation en 2016 ; et en étendant les futures hausses de la DSU au-delà des communes cibles, à l'ensemble des communes éligibles.

Enfin, l'amendement ne reprend pas les dispositions du VII de l'article 58, autorisant l'État, à titre expérimental, à créer une dotation pour compenser la perte de recettes résultant de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les organismes de logement social dans les quartiers de la politique de la ville. Ce dispositif trouverait mieux sa place en première partie du projet de loi de finances et le recours à l'expérimentation interroge.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je ne suis pas co-signataire de l'amendement. Je n'ai pas d'objection à la première partie de l'amendement : la suppression de la prise en compte des budgets annexes relève du bon sens, le mécanisme de sortie en sifflet aussi. En revanche, je m'oppose à la majoration de 1,6 milliard d'euros de la DGF.

M. Philippe Dallier. – Concernant la DSU, le Gouvernement avait décrystallisé l'évolution de la DSU, l'étendant à l'ensemble des communes ; mais François Pupponi et les députés ont réintroduit une hyper-concentration sur les communes bénéficiant de la DSU « cible ». Voulez-vous compléter le texte de l'Assemblée nationale ou revenir à celui du Gouvernement ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Revenir au texte initial.

L'amendement n° FINC.2 est adopté.

Article 58 quater

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 58 *quater* prévoit des incitations financières pour les communes nouvelles créées jusqu'au 1^{er} janvier 2016, qui comptent moins de 10 000 habitants ou regroupent l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI.

En 2016, 54 communes devraient être créées et bénéficier de ces dispositions : 100 à 250 projets sont en cours de finalisation et plusieurs centaines en cours d'élaboration. Les communes créées après le 1^{er} janvier 2016 ne pourront bénéficier des incitations financières. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a repoussé ce terme au 30 juin 2016, à condition que la délibération soit prise avant le 31 mars ; elle a réservé les incitations aux communes nouvelles regroupant l'ensemble des membres d'un ou plusieurs EPCI de moins de 15 000 habitants ; enfin, l'extension ne s'applique pas à la dotation de consolidation.

Tout cela va dans le bon sens, mais ne touche pas l'ensemble des communes nouvelles créées en 2016. Or elles sont le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale. De plus, créer une commune nouvelle est un processus long et complexe, qui ne peut se faire dans la précipitation.

C'est pourquoi l'amendement n° 3 repousse au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles pouvant bénéficier de l'ensemble des incitations financières. Il conserve le seuil de population de 15 000 habitants introduit par l'Assemblée nationale pour limiter le coût du dispositif.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Les modifications introduites par l'Assemblée nationale me paraissent justes. La prolongation de trois mois du délai limite pour la délibération ouvre le dispositif aux communes qui ont pris la décision mais ont besoin de temps supplémentaire

pour la mettre en œuvre. De plus, la fin mars est aussi le moment où la carte des intercommunalités sera définie. Les EPCI auront le temps nécessaire pour définir leur projet. C'est une date bien choisie. Un report d'un an pourrait déboucher ... sur un nouveau report d'un an. Sans parler du coût budgétaire.

M. Michel Bouvard. – Cela se fait à enveloppe fermée.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Il y a un coût de solidarité, donc. Surtout, il faut savoir poser un terme à une procédure.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour avoir suivi un projet de commune nouvelle, je peux témoigner de la complexité du processus. L'amendement exclut tout effet d'aubaine. Seule la question du délai nous sépare : je reste favorable à la date butoir du 31 décembre 2016, d'autant que, même si la carte est arrêtée au mois de juin, les préfets auront jusqu'à la fin de l'année pour prendre les arrêtés définitifs.

Mme Marie-France Beaufils. – Nous avons un désaccord de fond sur les communes nouvelles. Les élus recherchent par là des solutions à leurs difficultés financières, mais sans réfléchir au périmètre le plus pertinent. On risque ainsi de modifier le paysage de nos structures communales et intercommunales sans y associer les habitants. Je voterai contre l'amendement.

M. Philippe Dallier. – Je partage la position de mes collègues Marie-France Beaufils et Claude Raynal. D'accord pour étendre le dispositif aux communes déjà engagées dans le processus de création, mais ne rouvrons pas la boîte de Pandore : dans 80 % des cas, les communes nouvelles ne se créent que pour bénéficier de la dotation. Et ce sont les autres communes qui paient ! Mieux vaut en rester aux dispositions retenues par l'Assemblée nationale.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – De nombreuses communes nouvelles sont en attente de création en raison de l'imperfection des textes ; les communes déléguées, en particulier, attendent une proposition de loi qui n'arrivera pas avant la fin de l'année. Ce sont ces communes, souvent de dimensions modestes, qui ont besoin de temps. Nous avons veillé à éviter des effets d'aubaine préjudiciables à la solidarité intercommunale.

M. Maurice Vincent. – Soyons pragmatiques et surmontons les divergences d'appréciation, notamment pour tenir compte de la maturation nécessaire des petites communes. Attendons les deux ou trois prochains mois, pour voir si le mouvement de création s'amorce. Il sera temps alors de prendre les décisions qui s'imposeront. Nous nous abstenons et mettons les jours prochains à profit pour étudier ce qui pourrait nous réunir.

M. Jacques Genest. – Il est déjà difficile de créer des communes nouvelles en milieu rural. Les élus nous reprochent notre précipitation, et nous leur allons leur demander de tout définir en deux mois ! Si nous

voulons des communes nouvelles, il faut des incitations. Mieux vaut créer une commune nouvelle à la date du 1^{er} janvier, notamment pour des raisons comptables. C'est pourquoi je suis favorable au 31 décembre 2016. Donnons aux communes le temps de la réflexion.

L'amendement n° FINC.3 est adopté.

Article 58 quinquies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 supprime la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui exclut des dotations de péréquation verticale les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU), sauf si leur potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel moyen de leur strate démographique.

Actuellement, 218 communes font l'objet d'un tel arrêté. La suppression abrupte et totale des dotations de péréquation, sans tenir compte de la situation particulière de chaque commune, constituerait une mesure injuste et disproportionnée. Certaines font face à des difficultés réelles pour acquérir des bâtiments et en faire des logements sociaux ou pour trouver des terrains disponibles afin de construire de tels logements. Celles qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logements sociaux font déjà l'objet de sanctions financières.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Une commune carencée est une commune qui ne suit pas le plan de progression du logement social tel qu'il a été défini, qui ne fait pas d'efforts pour accroître le parc de logements sociaux : ce n'est pas le cas, heureusement, de toutes les communes encore en dessous des 25 % !

Il peut être nécessaire de durcir les mesures, et la disposition introduite à l'Assemblée nationale va dans ce sens. On peut bien sûr discuter la nature de la sanction, ou sa portée. Je pense que cet article peut être vu comme un amendement d'appel de nos collègues députés, que l'on peut néanmoins partager dans son principe.

M. Daniel Raoul. – On tente à chaque fois de revenir sur cet article 55. Peut-être serait-il utile de rappeler que les arrêtés de carence sont pris par le préfet en tenant compte des conditions matérielles propres à chaque commune : plan de prévention du risque inondation (PPRI) ou risques industriels, par exemple. On ne se contente pas de calculer le pourcentage !

M. Vincent Capo-Canellas. – Combien de communes peuvent être concernées par cet article sanction ? Vu les conditions, il ne doit pas y en avoir beaucoup. Ne s'agit-il pas d'une simple gesticulation ?

Mme Marie-France Beaufils. – Exact ! Les communes concernées seront peu nombreuses. Cela reste néanmoins un moyen de sanctionner celles qui n'ont pas voulu faire un minimum d'efforts.

M. Claude Raynal. – On compterait 218 communes carencées, dont 190 bénéficieraient de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Ce n'est pas tout à fait rien.

M. Philippe Dallier. – D'autant que leur nombre augmentera fortement du fait de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur). On est passé de 20 à 25 %, avec un objectif figé à 2025. Il reste neuf ans à toutes les communes en retard pour atteindre un objectif qui a beaucoup augmenté. Ma ville de 22 000 habitants devra construire 400 logements sociaux dans la prochaine période triennale, et 400 de plus les trois ans suivants. La situation devient intenable. Incrire dans le texte qu'on supprimera la DSU des communes concernées, et que les pénalités pourront être multipliées par cinq, c'est décidément aller trop loin. Il serait temps de revenir sur l'article 55 en jouant le contrat plutôt que le coup de bâton. On peut pénaliser ceux qui ne veulent pas faire – car ils existent – sans multiplier à l'envi les sanctions financières. Trop, c'est trop.

Mme Marie-France Beaufils. – Les communes qui bénéficient de la DSU et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne sont protégées. Des dispositifs de protection existent, il faudrait voir comment ils s'appliquent aux 190 communes concernées.

M. Daniel Raoul. – Le coefficient 5 dans la pénalité n'est pas obligatoire. C'est une possibilité laissée à l'appréciation du préfet en fonction des conditions propres à chaque situation.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La carence définit un cas très précis, qui ne se résume pas aux communes qui seraient en dessous des 25 % de logements sociaux en 2025. Il s'agit de comparer la réalisation aux objectifs de rattrapage que la collectivité, EPCI ou commune, s'est engagée à poursuivre dans ses pré-négociations avec l'État. Il y a carence quand le contrat n'est pas respecté. Il faudrait néanmoins regarder de quoi on parle en termes de montants financiers.

Mme Fabienne Keller. – La disposition de l'Assemblée nationale laisse à penser que les maires ne respectent pas la loi et sont presque des délinquants. Mieux vaudrait songer à les épauler ! Quant à une pénalité imposée par les préfets, elle n'est pas réaliste. Le préfet doit appliquer la règle. Lui transmettre la responsabilité d'une évaluation globale alors que la loi a déjà fixé des critères, cela relève de l'illusion.

L'amendement n° FINC.4 est adopté.

Article 58 septies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 concerne la dotation politique de la ville (DPV), qui a remplacé la dotation de développement urbain. Il s'agit d'une dotation finançant des projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social. Aujourd'hui, la loi précise qu'elle ne peut pas financer de dépenses de

personnel. L'Assemblée nationale revient sur cette interdiction. Notre amendement supprime l'ajout des députés pour revenir au droit existant.

M. Yvon Collin. – Très bien.

M. Jean-Claude Requier. – On est d'accord.

L'amendement n° FINC.5 est adopté.

Article 61

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6 est de cohérence avec notre vote de ce matin sur la première partie du projet de loi de finances. Dans l'article sur la DGF, nous avons choisi de geler la péréquation à son niveau de 2015. Par cohérence, le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) doit être fixé à 780 millions d'euros.

L'amendement n° FINC.6 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le FPIC, l'Assemblée nationale a adopté de nombreuses modifications des règles de majorité.

Je vous rappelle que la répartition dite dérogatoire permet de répartir, entre les communes membres, la contribution ou le reversement selon les critères choisis, sans s'écarter de plus de 30 % de la règle de droit commun. Cette répartition dérogatoire doit être prévue par une délibération de l'EPCI à la majorité des deux tiers.

Nous vous proposons de prévoir qu'il est également possible de déroger à la répartition en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, à condition qu'elle ne conduise pas à s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun. Tel est l'objet de l'amendement n° 7. Autrement dit, nous proposons d'introduire dans la répartition dérogatoire la possibilité pour l'EPCI de revenir sur le CIF dans une limite de plus ou moins 30 %.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Cette mesure ouvre la possibilité que l'ajustement se fasse au profit des EPCI, selon les mêmes règles de majorité. C'est un système plus souple.

L'amendement n° FINC.7 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Pour répartir librement le FPIC, des délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers et des conseils municipaux des communes membres sont requises. Tout en maintenant cette règle, nous vous proposons de rétablir la possibilité de l'unanimité du conseil communautaire. Tel est l'objet de l'amendement n° 8. Il faudra donc procéder en deux temps : s'il y a unanimité, il ne sera pas nécessaire de solliciter la majorité des deux tiers et toutes les communes membres, ce qui simplifiera le processus.

Nous prévoyons que l'EPCI se prononce dans un délai de deux mois à compter de la notification par le préfet, et que les conseils municipaux, s'il y a lieu de les consulter, le font dans un délai d'un mois à compter de la notification de sa délibération par l'EPCI. Les conseils qui ne se prononcent pas seront réputés favorables.

M. Vincent Capo-Canellas. - J'ai cru entendre que dans certains départements de province, certaines communautés se trouvaient confrontées à une absence d'unanimité, ce qui posait problème. Cela laisse à penser que l'unanimité est requise dans certains cas ?

M. Michel Bouvard. - Je comprends la nécessité de simplifier le dispositif. Cela étant, dans la mesure où il s'agit d'un prélèvement sur les recettes de la commune, il est hautement souhaitable que chaque conseil municipal puisse en délibérer.

M. Philippe Dallier. - Je voterai cet amendement dont les perspectives sont un peu plus larges que ce qui a été dit. Vous supprimez à juste titre les alinéas 29 et 30. Il y était cependant fait état du problème des communes pauvres qui rejoignent des intercommunalités moins pauvres. Si l'intercommunalité est contributrice au FPIC, même légèrement, les communes pauvres qui en avaient le bénéfice le perdent. François Pupponi a déposé un amendement pour régler ce cas, mais sa solution est inacceptable : il réaffecte aux communes pauvres de l'intercommunalité les fonds anciennement prélevés sur les communes moins pauvres. On arrive ainsi à des situations absurdes où deux communes, par exemple, reçoivent un montant de FPIC multiplié par cinq, grâce aux contributions de toutes les communes voisines, alors même que les dotations de l'intercommunalité au titre du FPIC ont baissé.

On peut bien sûr s'en remettre à la sagesse des élus communautaires à la majorité des deux tiers. On peut comprendre aussi que certaines communes s'inquiètent, et il serait bon de leur apporter des garanties.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Il est vrai que le système fonctionnait initialement à l'unanimité. Michel Bouvard imagine une situation où le représentant de chaque commune à l'intercommunalité ne reflète pas la vision de son conseil municipal ...

M. Michel Bouvard. - Cela arrive. Il suffit d'un vote avec panachage et majorité à une voix d'écart pour que les choses puissent devenir très compliquées.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Nous voulons au moins les simplifier dans le cas où l'accord est unanime au niveau de l'EPCI, ce qui, précisons-le, est très difficile à obtenir. Nous proposons, avec l'amendement n° 12, de revenir sur l'amendement de François Pupponi évoqué par Philippe Dallier.

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

Enfin, la commission achève l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*).

Article 61

Mme Michèle André, présidente. – Nous reprenons la discussion à l'examen de l'amendement n° 9.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Une répartition dérogatoire du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) entre communes est possible sur des critères de ressources ou de charges, à condition que cela ne conduise pas à une majoration de la contribution, ou une minoration de l'attribution, de plus de 30 % par rapport au droit commun. L'Assemblée nationale a prévu que l'on puisse aller au-delà de ces 30 % si les communes les plus pauvres ne sont pas prélevées ou lorsque les communes riches perçoivent moins.

Créer des dérogations à la dérogation complexifierait le fonctionnement du FPIC. En outre, l'encadrement prévu actuellement évite de mettre en difficulté des communes. Enfin, si la répartition dérogatoire n'est pas assez souple, l'EPCI peut toujours recourir à la répartition libre. Aussi, l'amendement n° 9 supprime les règles introduites à l'Assemblée nationale qui remettent en cause l'encadrement de la répartition dérogatoire.

M. Michel Bouvard. – C'est trop compliqué, il faudrait supprimer le FPIC ! Je m'abstiens.

L'amendement n° FINC.9 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 10 revient sur la modification de l'Assemblée nationale. Dans le droit actuel, le prélèvement au titre du FPIC susceptible d'être dû par les 260 communes les plus pauvres bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) cible n'est pas appliqué, et son montant est divisé par deux pour les 120 autres communes également éligibles à la DSU cible. Le coût est pris en charge par leur EPCI. Le Gouvernement propose d'élargir l'exonération de prélèvement aux 280 communes percevant la DSU cible ainsi qu'aux 2 500 premières communes bénéficiant de la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (DSR). L'Assemblée nationale a préféré exonérer les communes bénéficiaires de la DSU dont le potentiel financier par habitant est inférieur à celui de sa strate ; les montants correspondants seraient pris en charge par l'EPCI et les communes membres, au prorata de leur contribution. Cette solution ne permet pas une identification claire des bénéficiaires et nous ne connaissons pas ses incidences financières. Il est donc préférable d'en revenir au dispositif du Gouvernement, plus lisible, dont les bénéficiaires sont clairement identifiés.

L'amendement n° FINC.10 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 11 vise à résoudre le problème des communes pauvres dans des EPCI riches. La situation actuelle est paradoxale puisque des communes sans recettes sont prélevées au titre du FPIC. Cet amendement – sans doute perfectible – exclut du prélèvement les communes, qui, si elles étaient isolées, bénéficieraient du fonds de péréquation. Le coût de cette exonération serait réparti au sein de l'EPCI. Lorsque j'y ai fait un contrôle début octobre, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a reconnu que certaines communes sans ressources rencontraient des difficultés monstrueuses parce qu'elles appartiennent à un EPCI riche.

M. Michel Bouvard. – Je remercie le rapporteur général de cette excellente initiative. L'on pourrait également prendre en compte, parmi les critères de l'exonération l'éligibilité des communes à l'ancienne dotation de solidarité des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, qui visait les communes considérées comme pauvres.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je suis réservé sur cet amendement, que je prends comme un amendement d'appel. Plusieurs aspects sont problématiques. D'abord, le retour à une logique communale, contraire à la logique du FPIC. L'indice synthétique devra être calculé pour chaque commune – ce sera une usine à gaz. Il ne faut pas non plus oublier qu'une commune pauvre membre d'un EPCI riche bénéficie de cette richesse, par les dotations de solidarité communautaire, les services mis en place... Il faut rester équilibré et ne pas se contenter d'une vision uniquement à l'échelle du FPIC. Enfin, le Gouvernement propose que le prélèvement dû par les 280 communes bénéficiant de la DSU cible soit annulé, et que les 2 500 communes bénéficiant de la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (DSR) soient exonérées. Cela prend en compte ces problèmes.

M. Dominique de Legge. – Je partage l'objectif recherché, mais m'interroge sur la rédaction : l'amendement parle des communes n'appartenant à aucun établissement de coopération intercommunale. Sauf erreur de ma part, aujourd'hui, cela n'existe plus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit bien d'un amendement d'appel destiné à poser le problème qui n'est pas résolu par l'exclusion des communes percevant la DSR et la DSU. J'ai essayé de comparer la situation de ces communes avec celle qu'elles connaîtraient si elles étaient isolées et bénéficiaient du FPIC. C'est un critère simple. J'ai conscience que cet amendement est perfectible.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je comprends le souhait du rapporteur général, mais je m'abstiens.

Mme Marie-France Beauvils. – Autre situation particulière : une commune pauvre appartenant à un EPCI ayant certains moyens permet à celui-ci de ne pas être prélevé au titre du FPIC. L'amendement ne couvre pas la diversité des situations. On risque l'injustice.

M. Daniel Raoul. – Selon mon expérience du fonctionnement d'une communauté d'agglomération, ce problème était réglé par la dotation de solidarité communautaire, facilement, par une connaissance de proximité.

L'amendement n° FINC.11 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a prévu que lorsqu'une commune contributrice au FPIC intègre un EPCI non contributeur, elle reverse chaque année le montant de sa contribution à certaines communes membres de l'EPCI. L'amendement n° 12 supprime cette possibilité qui revient à figer la contribution due par une commune : dans les cas de changements de périmètres intercommunaux, une commune qui contribue aujourd'hui au FPIC car elle appartient à un EPCI riche devrait continuer à le faire, quelles que soient les caractéristiques du nouvel EPCI. Enfin, il s'agit d'un changement de logique du FPIC, qui a toujours été calculé à l'échelon intercommunal.

M. Michel Bouvard. – Je m'abstiens.

M. Philippe Adnot. – Je vote contre. C'est une question de solidarité, il ne faut pas inciter à l'opportunisme financier.

M. Philippe Dallier. – Mais non !

L'amendement n° FINC.12 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a porté le montant du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) de 270 millions à 290 millions d'euros. L'amendement n° 13 suit la proposition du Gouvernement et propose d'en rester au montant fixé dans le projet de loi de finances initiale.

M. Roger Karoutchi. – On demande une réforme du FSRIF depuis des années, sans l'obtenir, et chaque année, il est augmenté. Réformons-le d'abord. Je soutiens l'amendement du rapporteur général.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Cet amendement correspond à un gel de la péréquation. Je m'abstiens.

M. Francis Delattre. – Je vote contre, mais je suis bien seul...

L'amendement n° FINC.13 est adopté.

Article 61 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 14 corrige une erreur de référence.

L'amendement n° FINC.14 est adopté.

Article 61 sexies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 15 reconduit annuellement le rapport sur le FPIC remis cette année pour la première fois au Parlement, qui évalue notamment la soutenabilité du prélèvement et les conséquences pour les communes bénéficiaires. Cela ne doit pas empêcher la direction générale des collectivités locales de fournir également aux commissions des finances les fichiers de répartition du FPIC. Demander un rapport sur l'utilisation des ressources du fonds, comme le propose l'Assemblée nationale, ne nous paraît pas justifié.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Il y a déjà un rapport sur le sujet, qu'il vaut mieux lire attentivement plutôt qu'en demander un deuxième.

M. Michel Bouvard. – Le rapport de cette année ne porte pas sur la soutenabilité du FPIC, mais sur ses usages. La question n'est abordée que dans les annexes, alors que c'était pourtant la commande du Parlement. On s'est moqué de la représentation nationale ! Non seulement le rapport a été délivré après le dépôt du projet de loi de finances et l'engagement de sa discussion à l'Assemblée nationale, mais en plus il est hors sujet.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le rapport précédent devait porter sur la soutenabilité des prélèvements. Astucieusement, nous avons laissé cette demande et ajouté l'effet du reversement pour les communes bénéficiaires. Nous aurons peut-être les deux... Il est vrai que ce rapport sur le FPIC est extrêmement léger.

M. Michel Bouvard. – C'est une caricature.

L'amendement n° FINC.15 est adopté.

Article 62

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 16 rétablit l'article 62 qui réduisait le plafond du taux de cotisation obligatoire des collectivités territoriales au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 1 % à 0,8 %. Cela permettrait de restituer 68 millions d'euros aux collectivités qui souffrent de la baisse des dotations. Cette mesure est totalement soutenable pour le CNFPT, dont la Cour des comptes indique qu'il pourrait contribuer à la réduction des déficits publics sans réduire sa qualité de service. Chaque année, il dégage un excédent de fonctionnement. Ses dépenses de fonctionnement ont augmenté de 14,6 % entre 2007 et 2013, en raison de charges de structure, d'immobilier et d'une masse salariale non maîtrisée. Ses réserves étaient de 55 millions d'euros en 2013. Une baisse de 20 % du taux de la cotisation obligatoire était tout à fait soutenable, mais l'Assemblée nationale n'a pas été très courageuse.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je propose pour ma part de rester au taux actuel de 1 %. Le rapport de la Cour des comptes cité a quatre ans, ce n'est pas la situation actuelle. Un nouveau rapport vient corriger le tir.

Le gain pour les collectivités territoriales est factice. Actuellement, beaucoup d'offres de formation sont gratuites, en particulier si elles sont internes aux collectivités, l'objectif étant d'utiliser activement le fonds en réserve. Le CNFPT assume la formation des apprentis, estimé entre 10 et 15 millions d'euros en 2016. La Cour des comptes a noté une amélioration de l'utilisation des fonds. Une baisse du taux de cotisation se traduira par une diminution de l'offre de formation, ou par des offres payantes à l'extérieur. Mais je ne sens pas un vent très favorable dans notre assemblée...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rapport de la Cour des comptes auquel je faisais référence date de mai 2015.

M. Daniel Raoul. – Quand on connaît l'aisance financière du CNFPT et la dérive de sa masse salariale, on peut baisser de 20 % la dotation que payent les communes pour que le CNFPT contribue à l'effort national.

M. Roger Karoutchi. – Très bien.

M. Philippe Adnot. – Absolument.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je soutiens cet amendement, qui exauce un souhait de Jean Arthuis, qui m'en a encore parlé récemment.

L'amendement n° FINC.16 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – Merci, chers collègues, de votre disponibilité et de votre présence active.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a proposé d'adopter des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement présenté par Charles Guéné, de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial, de confirmer l'adoption, sans modification, des articles 58 *ter*, 58 *sexies*, 58 *octies*, 58 *nonies*, 59, 60, 60 *bis*, 61 *ter*, 61 *quater*, 61 *quinquies*, 62 *bis*, 62 *ter* et 62 *quater*, de confirmer l'adoption des articles 58, 58 *bis*, 58 *quater*, 61 *bis* et 61 *sexies*, tels que modifiés par les amendements précédemment adoptés par la commission et de confirmer l'adoption de l'article 61 tel que modifié par les amendements adoptés par la commission et par l'amendement présenté par Charles Guéné, de confirmer le rétablissement de l'article 62 et de confirmer la suppression des articles 58 *quinquies* et 58 *septies*.