

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteuse générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Rapporteurs spéciaux : MM. François MARC et Pierre JARLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	5
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2012	7
A. LA MISSION « RCT » AU SEIN DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. <i>Le projet de budget s'inscrit dans une perspective triennale très contraignante</i>	7
2. <i>La mission « RCT » ne représente qu'une partie minimale des concours de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	8
3. <i>Le poids important et la diversité des prélèvements sur recettes</i>	8
B. LES ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES	12
1. <i>Le gel des principales dotations</i>	13
2. <i>Les aides exceptionnelles et les crédits de la DGCL</i>	15
a) Les aides exceptionnelles.....	15
b) Les moyens et les résultats de la DGCL.....	16
III. LES ENJEUX DE LA PÉRÉQUATION	18
A. L'ÉTAT DES LIEUX DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE	18
B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE	19
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	21
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 53 Fixation d'un objectif de réduction des inégalités entre collectivités territoriales	21
• ARTICLE 53 (Art. L. 3334-2, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 3334-6, L.3334-6-1, L. 3334-7-1, L. 3334-10, L. 3334-18 et L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales) Réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des départements, de la dotation globale d'équipement des départements et du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements	25
• ARTICLE 54 (Art. L. 1211-3, L. 2334-3, L. 2334-7, L. 2334-7-1 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales) Evolution des modalités de calcul des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du secteur communal	37
• ARTICLE 55 (Art. L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-6, L. 5211-30 et L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales) Réforme des modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale	42
• ARTICLE 56 (Art. L. 2113-22, L. 2334-13, L. 2334-14-1, L. 2334-18-1, L. 2334-18-3, L. 2334-18-4, L. 2334-21, L. 2334-22, L. 2334-33, L. 2334-41, L. 2335-1 et L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales) Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à la dotation de solidarité rurale (DSR), à la dotation nationale de péréquation (DNP), à la dotation d'intercommunalité (DI), à la dotation de développement urbain (DDU), à la	

dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation particulière élu local (DPEL)	48
• <i>ARTICLE 56 bis (nouveau) (Art. L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Utilisation du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales et départementales de la dotation générale de décentralisation	55
• <i>ARTICLE 57 (Art. L. 4332-5, L. 4332-6, L. 4332-7, L. 4332-8 et L. 4434-9 du code général des collectivités territoriales)</i> Modalités de répartition de la dotation de péréquation des régions	57
• <i>ARTICLE 58 (Art. L. 2337-1, L. 2337-2, L. 2337-3, L. 2336-1, L. 2336-2, L. 2336-3, L. 2336-4, L. 2336-5, L. 2336-6, L. 2336-7, L. 2564-69, L. 2573-56, L. 3336-1 et L. 4333-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 331-26 du code de l'urbanisme et art. 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)</i> Création du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)	62
• <i>ARTICLE 59 (Art. L. 2531-13 à L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales)</i> Adaptation du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) à la réforme de la fiscalité locale	72
 SECONDE PARTIE LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	77
 I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	77
 II. ANALYSE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS	78
 A. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE »	78
1. <i>Seule une des quatre actions du programme est provisionnée</i>	78
2. <i>La dette de la Nouvelle-Calédonie</i>	79
 B. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »	79
1. <i>Une évolution liée à la réforme de la fiscalité locale</i>	80
2. <i>Une stabilisation de la compensation financière du RMI/RSA par la TIPP</i>	80
3. <i>Une dégradation des résultats de performance</i>	81
 AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION	83
 MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	111
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	113
• Audition conjointe de MM. Gilles Carrez, député, président du comité des finances locales, et Eric Jalon, directeur général des collectivités territoriales, sur la péréquation entre les collectivités territoriales (mercredi 26 octobre 2011)	113
• Examen du rapport spécial (mardi 15 novembre 2011)	129

PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ne représente que **2,5 milliards d'euros sur un total des concours financiers de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 60,3 milliards d'euros**, hors fiscalité transférée, dégrèvements, subventions pour travaux d'intérêt local et subventions des autres ministères.

2. Le plafond des autorisations d'engagement et crédits de paiement fixé par la loi de programmation des finances publiques 2011-2013 est respecté.

3. La plupart des **dotations retracées par la mission** se voient appliquer la règle du **gel en valeur**. Les règles d'indexation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou sur celle de la formation brute de capital fixe (FBCF) sont en conséquence suspendues pour :

- les dotations de fonctionnement (dotation générale de décentralisation, dotation titres sécurisés) ;

- les dotations d'investissement (dotation de développement urbain, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation globale d'équipement des départements).

Seuls échappent à cette règle la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui résultent d'un transfert de compétences.

4. Les articles rattachés à la mission portent la **réforme de la péréquation horizontale** au sein du bloc communal.

Au **10 octobre 2011**, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **100 % des réponses** étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le **jaune budgétaire** « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » **était diffusé dans les délais imposés** par l'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2007 « *soit au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, de l'article du projet de loi de finances de l'année qui évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.* »

II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2012

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

1. Le projet de budget s'inscrit dans une perspective triennale très contraignante

La **première loi de programmation des finances publiques** pour les années **2009 à 2012**¹ avait retenu pour les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, définis comme l'ensemble des prélèvements sur recettes (PSR) de l'Etat, de la dotation formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et des dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », une évolution égale, chaque année et à périmètre constant, à **l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation**, annexée à la loi de finances.

La **loi de programmation des finances publiques** pour les années **2011 à 2014**, a fixé une **nouvelle trajectoire plus contraignante**, qui vise la **stabilisation en valeur**, à périmètre constant, du même ensemble.

Le **projet de loi de finances** propose en conséquence, dans le **strict respect de cette programmation triennale**, de fixer le montant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, composant **l'enveloppe normée** (hors fonds de compensation de la TVA et prélèvements sur recettes issus de la réforme de la fiscalité directe locale)², au même niveau qu'en 2011, soit **50 601 millions d'euros**.

Au sein de cette enveloppe, le PSR au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse de 0,2 %, les compensations d'exonérations enregistrent une diminution de 7,6 %, la dotation globale de décentralisation (DGD) relative à la formation professionnelle est stable et les **crédits d'intervention de la mission RCT** (hors crédits affectés au fonctionnement de la direction générale des collectivités locales) s'établissent à 2 556 millions d'euros, en **baisse de 0,4 % par rapport à 2011**.

S'agissant de l'ensemble des dotations de la mission RCT, le respect de la norme triennale conduit à une diminution de 4,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

² La loi de finances pour 2011 a exclu du périmètre de l'enveloppe normée le FCTVA et le produit des amendes. Sont également sorties de l'enveloppe la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés.

Programmation triennale des crédits de la mission « RCT »

(en millions d'euros)

	LFI 2011 hors CAS Pensions	LPFP 2012 hors CAS Pensions	LPFP 2013 hors CAS Pensions
Plafond des autorisations d'engagement	2 685	2 557	2 538
Plafond des crédits de paiement	2 639	2 515	2 510

Source : projet annuel de performances « Relations avec les collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances

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

Avec un montant total de crédits de 2,5 milliards d'euros la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que **5 % de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat et **2,5 % du total des transferts financiers** de l'Etat aux collectivités territoriales.

Transferts financiers de l'Etat en direction des collectivités territoriales

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

	LFI 2011	PLF 2012 (à périmètre constant)	Evolution
Enveloppe des concours de l'Etat stabilisée	50 601	50 601	0,0 %
Total PSR hors enveloppe	8 988	8 907	- 1,0 %
Concours de l'Etat y compris PSR hors enveloppe	59 589	59 509	- 0,1 %
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	2 136	1 946	- 9,0 %
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	11 128	10 310	- 7,0 %
Produit des amendes	657	695	6,0 %
Total Transferts financiers de l'Etat hors fiscalité transférée et hors TDIL (*)	73 511	72 459	- 1,0 %
Total Fiscalité transférée	25 789	27 279	6,0 %
Total Transferts financiers hors TIDL	99 300	99 738	0,4 %

TIDL : Subventions pour travaux divers d'intérêt local

Source : projet de loi de finances pour 2012

3. Le poids important et la diversité des prélèvements sur recettes

Le projet annuel de performances de la mission RCT comporte une annexe spécialement consacrée aux prélèvements sur recettes (PSR) à destination des

collectivités territoriales qui constituent le premier levier de l'action de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

Si l'on considère que les concours de l'Etat, hors fiscalité transférée, s'élèvent en PLF pour 2012 à 70,15 milliards d'euros¹ les PSR constituent plus de 70 % de cet ensemble, soit 49,77 milliards d'euros hors FCTVA.

¹ Ce montant ne prend pas en compte le produit des amendes de police et les subventions des ministères en dehors de la mission RCT.

Répartition des prélèvements sur recettes de l'Etat par type de collectivités bénéficiaires

(en millions d'euros - crédits ouverts en LFI)

<i>Collectivités</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Communes et groupements					
Dotation globale de fonctionnement	22 328,54	22 925,04	23 301,92	23 580,00	23 681,00
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	88,19	5,60	37,50	28,00	26,00
Dotation élu local	62,06	63,35	64,618	65,00	65,00
Compensations d'exonération	2 513,72	1 984,52	1 960,05	2 036,00	2 267,67
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	680,00	650,00	670,00	610,00	Affecté au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »
Total Communes et groupements	25 672,51	25 628,51	26 034,09	26 319,00	26 039,67
Départements					
Dotation globale de fonctionnement	11 745,14	12 016,71	12 121,88	12 188,00	12 254,00
Dotation départementale d'équipement des collèges	-	328,66	328,66	328,66	326,00
Compensations d'exonération	1 146,26	1 027,54	988,84	921,50	901,88
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500,00	500,00	500,00	500,00	500,00
Produit des amendes des radars automatiques		30,00	30,00	30,00	Affecté au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »
Total Départements	13 391,40	13 902,92	13 969,39	13 968,17	13 981,88
Régions					
Dotation globale de fonctionnement	5 202,50	5 310,78	5 416,06	5 449,00	5 449,00
Dotations régionale d'équipement scolaire	-	661,84	661,84	661,84	661,84
Compensations d'exonération	242,14	220,41	199,53	197,00	177,45
<i>Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques</i>	<i>Pour mémoire, la Région Ile de France et le STIF bénéficient d'une partie du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques</i>				Affecté au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »
Total Régions	5 444,64	6 193,03	6 277,43	6 307,84	6 288,29

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Tout comme les crédits budgétaires de la mission RCT, les dotations versées en prélèvement sur recettes connaissent un gel de leurs montants, hors mesures de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et hors (FCTVA).

Evolution des PSR exclus de l'enveloppe normée

(AE en millions d'euros)

	LFI 2011 (format 2012)	PLF 2012 (périmètre constant)	Évolution	Mesures de périmètre	PLF 2012 (périmètre courant)
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle	2 530	2 944	16,4 %		2 944
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la TP	419	456	9,1 %		456
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés				40	40
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 040	5 507	- 8,8 %		5 507
Produit des amendes de police (part reversée aux collectivités territoriales)	657	695	- 0,1 %		695

Source : projet annuel de performances « Relations avec les collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances

S'agissant du FCTVA, vos rapporteurs spéciaux prennent acte de sa diminution qui résulte à la fois du retour à un rythme d'investissement plus modéré après l'effort consenti à l'occasion du plan de relance et de la prudence manifestée par les collectivités face aux incertitudes économiques et financières.

Ils s'interrogent également sur la complexité induite par le mécanisme de versement anticipé du FCTVA¹ quant à la coexistence de différents régimes d'attributions, variables selon les types de collectivités et selon l'engagement qu'elles ont ou non pris d'accroître leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne de celles constatées dans leurs comptes des exercices antérieurs.

Le tableau suivant précise la répartition des 57 490 bénéficiaires du fonds en fonction des règles d'attributions de la dotation du FCTVA.

¹ Système créé par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 et prolongé par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

**Répartition des bénéficiaires du FCTVA en fonction du délai applicable
à leurs attributions de dotation**

Bénéficiaire	(n-2)	(n-1)	Total
Communes	18 679	17 998	36 677
Départements	9	91	100
Régions	3	23	26
Syndicats sans fiscalité propre	11 830	1 956	13 786
Groupements à fiscalité propre	9	12	21
CCAS / CIAS	4 902	451	5 353
Centres de gestion	70	25	95
SDIS	32	64	96
Caisses des Ecoles	767	54	821
Autres	506	9	515
Total	36 807	20 683	57 490

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La complexité est encore accrue, comme le souligne la DGCL dans la réponse fournie dans la mesure où « *il faut rajouter, à ces données, les 191 communautés d'agglomération et 2 387 communautés de communes dont les attributions du FCTVA sont calculées l'année même de la dépense à partir d'états déclaratifs semestriels.* »

B. LES ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES

La présente mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe à la fois les **concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires** et les **moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL)**, soit au total 2,556 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,514 milliards d'euros en crédits de paiement selon le projet de loi de finances pour 2012.

Elle est constituée de **quatre programmes** :

- le **programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »** (780 millions d'euros en CP) regroupe les crédits correspondant à l'ensemble des concours financiers attribués aux communes et à leurs groupements en vue de répondre aux objectifs suivants : compensation des charges transférées à ces collectivités, soutien à l'investissement local, renforcement de la péréquation. A ce titre, il porte les dotations suivantes : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation forfaitaire titres sécurisés, dotation régisseurs

de police municipale, dotation de développement urbain (DDU), dotation générale de décentralisation ;

- le **programme 120 « Concours financiers aux départements »** (491 millions d'euros en CP) se compose de deux dotations : dotation générale de décentralisation et dotation d'équipement des départements ;

- le **programme 121 « Concours financiers aux régions »** (894 millions d'euros en CP) comprend une seule dotation : la dotation générale de décentralisation ;

- le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (348 millions d'euros en CP) regroupe, d'une part les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et, d'autre part, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission, ainsi que des crédits au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités. Ce même programme porte enfin les dotations Outre-mer.

Evolution des crédits des programmes PLF 2012/PLF 2011 (CP)

(en euros)

Programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes »	+ 4 582 445	0,6 %
Programme 120 « concours financiers aux départements »	- 544 810	- 0,1 %
Programme 121 « concours financiers aux régions »	0	0 %
Programme 122 « concours spécifiques et administration »	+ 4 102 356	1,2%
<i>Total mission RCT</i>	<i>+ 3 808 341</i>	<i>0,2 %</i>

Source : projet de loi de finances pour 2012

1. Le gel des principales dotations

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

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

La **plupart des dotations** retracées par la mission RCT se voient donc appliquer cette règle du **gel en valeur**.

Les dotations gelées en 2012

Programme	Dotations	Montant
Programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »	Dotations forfaitaires « titres sécurisés »(*)	18,862 millions (AE = CP)
	Dotations de développement urbain (DDU)	50 millions (AE = CP)
	Dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616 millions (AE) 580 millions (CP)
	Dotations régisseurs de police municipale	0,5 million (AE = CP)
	Dotations générales de décentralisation	130 millions (AE=CP)
Programme 120 « Concours financiers aux départements »	Dotations globales d'équipement des départements	224,455 millions (AE = CP)
	Dotations générales de décentralisation	266,7 millions (AE = CP)
Programme 121 « Concours financiers aux régions »	Dotations générales de décentralisation	894,6 millions (AE = CP)
Programme 122 « Concours spécifiques et administration »	Dotations générales de décentralisation (**)	220,9 millions (AE = CP)

(*) Le montant unitaire de l'indemnisation des communes équipées de stations a été gelé à 5 030 euros depuis 2011.

(**) A l'exception, pour 0,03 millions d'euros, du nouveau « Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial » créé par le projet de budget pour 2012 et qui a vocation à recevoir les crédits destinés à compenser aux collectivités locales et à leurs groupements les charges résultant du transfert, à leur demande, de la propriété et de la gestion de voies d'eau et de ports intérieurs.

Source : projet annuel de performances pour 2012

Les **dotations à destination des collectivités d'outre-mer** qui sont inscrites depuis 2009 sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » bénéficient d'un **régime particulier**.

Le montant total de ces dotations atteint 110 331 949 euros, en **progression globale de 1 %** après la hausse de 5,4 % enregistrée en 2011.

Les dotations outre-mer répondent, en effet, à des **règles d'indexation spécifiques** et échappent, de ce fait, à la règle du gel en valeur. Le taux d'évolution de chacune d'entre elles pour 2012 est précisé par le tableau suivant :

Evolution des dotations Outre-mer

(AE en milliers d'euros et en %)

Dotation	Montant	Evolution
dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie	82 675	+ 0,2 %
dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés	3 883	+ 2,62 %
dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie	12 640	+ 1,56 %
dotation globale de compensation de la Polynésie française	450	+ 0,2 %
dotation de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte	10 682	+ 4,78 %

Source : projet annuel de performances pour 2012

2. Les aides exceptionnelles et les crédits de la DGCL

Le programme 122 comprend enfin deux actions, qui ne représentent que 6,7 % du total des crédits (soit 23,8 millions d'euros en AE), et qui sont les seules à ne pas résulter directement de dispositions législatives d'indexation, laissant donc une relative marge de manœuvre au responsable de programme.

Ces deux actions concernent les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et l'administration des relations avec les collectivités territoriales.

a) Les aides exceptionnelles

Ces aides sont susceptibles d'être versées aux collectivités confrontées à des **circonstances exceptionnelles**, notamment à des catastrophes naturelles. C'est sur cette action également que sont inscrits les crédits des **subventions pour travaux divers d'intérêt local**, abondés en cours de débat parlementaire.

Le tableau suivant présente, par type de subvention, les montants retenus par le projet annuel de performances pour 2012.

Les concours exceptionnels

(en euros)

	2010 (Consommation)	2011 (PLF)	2012 (Crédits demandés)
Subventions aux communes minières	1 068 978 (AE=CP)	1 024 000	320 000 (AE=CP)
Subventions aux communes en difficultés financières	700 005 (AE=CP)	2 000 000	2 700 000 (*)
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	147 (CP)		
Aide aux regroupements	5 832 (AE) 7 185 (CP)	0	0
Sécurisation de bâtiments de la communauté juive	691 201 (AE) 1 440 938 (CP)	0	0
Programme de sécurité des établissements scolaires	978 845 (CP)		
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	4 400 000 (AE=CP)	10 000 000	0
Autres subventions	30 000 (CP)		

() Dont 700 000 euros pour la participation de l'Etat à la lutte contre la pollution provoquée par les algues vertes.*

Source : réponses au questionnaire budgétaire

b) Les moyens et les résultats de la DGCL

L'action 02 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » regroupe les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales.

Les **moyens de fonctionnement courant** sont **stables** par rapport au projet de loi de finances pour 2011, à 950 000 euros.

Les **crédits d'investissement**, fixés à 900 000 euros, enregistrent une **diminution importante de 35,6 %** en autorisations d'engagement et 40 % en crédits de paiement, qui est due à l'avancement des projets informatiques de la DGCL, notamment celui du module expert de contrôle budgétaire « Actes budgétaires ». Les crédits demandés correspondent désormais au lot de maintenance évolutive du marché initial.

Vos rapporteurs spéciaux notent que les **indicateurs de performance** mesurant l'efficacité des services rendus par l'administration en charge des relations avec les collectivités territoriales montrent les **difficultés rencontrées depuis 2010** en liaison avec la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale.

Ainsi, la mesure du nombre, du montant moyen et du volume des **rectifications opérées en cours d'année sur les dotations**¹ révèle, entre 2009 et

¹ Dotation globale de fonctionnement et versements du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

2010, une baisse très nette du nombre des rectifications (de 1 015 à 22), mais une **augmentation très forte du montant moyen** de ces rectifications (de 8 263 euros à 127 492 euros).

En ce qui concerne les **dates de communication des dotations**, si l'objectif de mise en ligne de la **part forfaitaire** de la DGF avant le 15 février a pu être respecté en 2010 et 2011 (il sera repoussé au 1^{er} mars à compter de 2012), il n'en est pas de même pour l'objectif de mise en ligne de la **part péréquation** de la DGF.

En effet, alors que la mise en ligne avait été effectuée le 17 mars en 2009, elle a été **reportée au 5 avril en 2010**, ce qui a eu des conséquences dommageables pour l'élaboration des budgets locaux.

A compter de 2011, l'objectif de communication a été fixé, pour la part péréquation, avant le 20 mars.

III. LES ENJEUX DE LA PÉRÉQUATION

A. L'ÉTAT DES LIEUX DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

La péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales. Cet objectif, à valeur constitutionnelle depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, a fait l'objet d'un effort soutenu sur la dernière décennie et les dotations de péréquation représentent, à chaque niveau de collectivités, une part croissante au sein des dotations de l'Etat.

Evolution des dotations de péréquation communale (DSU, DSR, DNP)

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLF 2012
DSU	635,0	759,6	879,6	999,6	1093,7	1163,7	1234,0	1310,7	+ 60
DSR	420,5	503,0	572,0	650,0	711,2	756,7	802,3	852,3	+ 39
DNP	568,6	631,6	652,4	661,6	687,0	699,8	712,7	755,4	

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

La progression des dotations de péréquation n'a pu être soutenue toutefois qu'au prix d'une suppression de l'indexation automatique de certaines composantes de la DGF, comme la dotation d'intercommunalité ou le complément de garantie de toutes les communes.

En 2011, 23,26 % de la DGF des communes sont consacrés à la péréquation.

L'évolution des dotations de péréquation verticale des départements est retracée par le tableau suivant.

Evolution des dotations de péréquation départementales

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLF 2012
DPU	435	473	519	555	554 (*)	559	558 (**)	+ 64 Me
DFM	563	634	696	744	785	794	825	

(*) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département d'Ille-et-Vilaine

(**) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département de l'Oise

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Dans le cas des départements également, la progression des dotations de péréquation s'est effectuée récemment en contrepartie d'une indexation moins favorable de la dotation de compensation des départements (la troisième part de la DGF des départements au-delà de la part forfaitaire et de la part péréquatrice) et de la dotation de base.

En 2011, 11,3 % de la DGF des départements sont consacrés à la péréquation.

Dans le cas des régions, la part de la DGF consacrée à la péréquation n'atteint en 2011 que 3,5 %.

Evolution de la dotation de péréquation des régions

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
75,7	95,9	114,55	132,6	152	170,7	177	183,3	+ 13 Me

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Aux dotations de péréquation « classiques », s'ajoutent certains concours de l'Etat aux collectivités territoriales qui intègrent une dimension péréquatrice. C'est le cas des dotations déconcentrées de l'Etat, telle la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), abondée à hauteur de 616 millions d'euros, ou de la dotation de développement urbain (DDU), dotée de 50 millions d'euros, qui sont réparties selon des critères prenant en compte des éléments de redistribution.

B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Depuis 1991, les formes de péréquation traditionnelles, qualifiées de « verticales », consistant en l'attribution par l'État de dotations spécifiques aux collectivités territoriales les plus défavorisées ont été progressivement complétées par un autre mode de redistribution, dit « horizontal », entre collectivités. Il s'agit en effet d'opérer un prélèvement sur les ressources de certaines collectivités territoriales plus favorisées afin de le redistribuer aux collectivités qui le sont moins.

La péréquation horizontale ne comprenait jusque récemment que deux mécanismes : le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), qui représente 189 millions d'euros en 2011, et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) qui atteignaient 918,24 millions d'euros en 2009.

La réforme des finances locales et la suppression de la taxe professionnelle, ont conduit à mettre en œuvre de nouveaux instruments de péréquation horizontale, pour contrebalancer la territorialisation des nouvelles impositions économiques (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE).

En conséquence, les lois de finances pour 2010 et 2011 ont mis en place des fonds (régional et départemental) de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et un fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements. Les fonds de péréquation de la CVAE doivent être répartis pour la première fois en 2013 alors que le Fonds de péréquation des DMTO a été réparti pour la première fois en 2011 pour un montant brut de 440 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2012 porte quant à lui la création du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et son articulation avec le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) qui est lui-même redéfini ainsi que le prévoyait l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2011.

Il propose également des modifications importantes des modes de calcul des indicateurs de richesse des collectivités territoriales.

L'ensemble de ces mesures fait l'objet des articles 53 à 59 du projet de loi de finances qui sont rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et commentés ci-après.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 53

Fixation d'un objectif de réduction des inégalités entre collectivités territoriales

Commentaire : le présent article additionnel, proposé par vos rapporteurs spéciaux, tend à fixer un objectif de réduction des inégalités, par le rapprochement progressif des niveaux de ressources par habitant des collectivités territoriales.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE ACTUELLE EST CONTREDITE PAR LES FAITS

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003¹, texte fondateur de l'acte II de la décentralisation, a reconnu l'existence de profondes inégalités de moyens financiers entre les territoires. Pour y remédier, l'article 72-2 de la Constitution modifiée dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Mais si l'exigence républicaine est bien reconnue, les moyens financiers, destinés à corriger les disparités de ressources et de charges, demeurent incapables de les stabiliser, et encore moins de les résorber.

Selon les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires², publiés en mai 2010, les **écarts de richesse** étaient en 2007, de 1 à 2 entre les régions, de 1 à 4 entre les départements et de un à mille entre les communes de métropole.

Les **communes**, du fait de leur hétérogénéité, sont les premières victimes de ces inégalités de richesse.

Selon le CPA, « *en métropole, le potentiel fiscal par habitant des communes varie de 0 € à plus de 30 000 €, pour une moyenne d'environ 500 €. Le potentiel fiscal par habitant varie, pour les départements, de 296 € (Creuse) à 1069 € (Paris), et pour les régions, de 67 € (Corse) à 111 € (Haute-Normandie)* ».

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Rapport sur la fiscalité locale.

B. L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Face aux inégalités de ressources des collectivités, aggravées par les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle, les insuffisances de la péréquation verticale, qui relève de la responsabilité de l'Etat, apparaissent évidentes.

Au nombre de sept¹, les dotations de péréquation destinées aux collectivités territoriales n'ont représenté en 2010 que 16,6 % du montant total de la DGF répartie, soit 6,8 milliards d'euros sur un montant total de 41 milliards.

Le faible volume de ces dotations au sein de la DGF ne permet pas une correction efficace des inégalités territoriales.

L'étude des Professeurs Albert Guengant et Guy Gilbert sur l'efficacité péréquatrice des dotations aux collectivités locales², présentée au comité des finances locales le 28 octobre 2008, le démontre :

- pour les communes, en 2006, les dotations ont corrigé de 36,9 % les inégalités de pouvoir d'achat. Ce résultat est en recul par rapport à la même étude menée en 2001, qui affichait un chiffre de 39,2 % ;

- pour les départements, en 2006, le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat atteint 47,7 %, en recul également par rapport à 2001 (50,6 %) ;

- seules les régions, en 2006, à la différence des autres niveaux de collectivités territoriales, voient le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat s'améliorer par rapport à 2001 (45,2 % contre 38,2 %).

Paradoxalement, c'est donc le niveau communal, qui connaît les disparités de potentiel fiscal les plus élevées, qui est également celui pour lequel la péréquation est la moins efficace.

En réalité, la politique actuelle de péréquation proposée aujourd'hui par le Gouvernement, s'en remet, pour réduire les inégalités entre collectivités, au **développement de la péréquation horizontale**, autrement dit à la seule solidarité financière entre collectivités territoriales.

Le gel des dotations de l'Etat impose une évolution de la péréquation verticale à l'intérieur d'une enveloppe contrainte. De ce fait, la péréquation verticale, qui a augmenté au demeurant, est prélevée sur les autres composantes de la DGF. Elle est donc désormais, dans les faits, transformée en une péréquation horizontale.

¹ Sont inclus dans ce calcul l'ensemble des dotations de péréquation : dotation nationale de péréquation, dotations de solidarité urbaine et rurale, dotation d'intercommunalité pour le bloc communal ; dotations de péréquation urbaine et de fonctionnement minimal pour les départements ; dotation de péréquation pour les régions.

² Cette étude porte sur la performance de la péréquation financière entraînée par les dotations de l'Etat vers les collectivités territoriales sur la période 2001/2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux proposent d'établir, par la loi, les instruments d'une véritable gouvernance de la politique de péréquation.

A. UN OBJECTIF ATTEIGNABLE

Celle-ci passe par la **fixation d'un objectif de réduction des inégalités territoriales** qu'ils proposent de définir comme conduisant, à terme, un délai de dix ans paraissant envisageable, à ce qu'aucune commune n'ait un indicateur de ressources élargi par habitant¹, corrigé des mécanismes de péréquation horizontale, inférieur à 80 % du potentiel financier moyen de sa strate démographique. Pour les départements, ce taux serait de 90 %. Pour les régions l'objectif serait un écart de 95 % à l'indicateur de ressources fiscales par habitant corrigé des mécanismes de péréquation horizontale.

Cet **objectif est à la fois ambitieux et raisonnable.**

Le rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires, observait que 15 710 communes disposaient, en 2007, d'un potentiel financier par habitant inférieur à 80 % de la moyenne et que 20 départements disposaient d'un potentiel financier inférieur à 90 % de la moyenne.

Tableau n° 25 : Seuil minimal de ressources fiscales – application aux collectivités territoriales métropolitaines en France

Seuil minimal exprimé en part du potentiel financier par habitant ³¹⁷	Nombre de communes en deçà du seuil en 2007	Nombre de départements en deçà du seuil en 2007
95 % du potentiel financier moyen par habitant	23 583	40
90 % du potentiel financier moyen par habitant	21 459	20
80 % du potentiel financier moyen par habitant	15 710	0
70 % du potentiel financier moyen par habitant	8 319	0
60 % du potentiel financier moyen par habitant	2 501	0

Source : Données Direction générale des collectivités locales, retraitements CPO

Cette mesure permettrait à la politique de péréquation d'acquiescer davantage de visibilité dans le débat public, notamment parlementaire, et de lisibilité pour chaque élu local.

B. UN MÉCANISME SIMPLE

La **validité d'un tel mécanisme a été reconnue** et son instauration a été recommandée par de très nombreuses instances qui ont émis ces dernières années des propositions pour un approfondissement de la péréquation.

¹ Sur cette notion, voir les commentaires des articles 53, 55 et 57 inclus dans le présent rapport.

Le **Conseil des prélèvements obligatoires**, dans son rapport précité sur la fiscalité locale, a encouragé à avancer dans cette voie :

« Pour renforcer les incitations à la péréquation, le Parlement pourrait approuver chaque année un objectif de réduction des inégalités entre collectivités sur la base d'un indicateur simple et peu contestable. Cet indicateur pourrait prendre la forme d'un écart maximal de ressources après transferts. »

Le même rapport souligne que *« l'idée d'un seuil minimal relatif de richesse garanti aux collectivités les plus pauvres serait proche de la logique en vigueur pour la péréquation horizontale entre Länder allemands (Länderfinanzausgleich), chaque Land se voyant garantir un niveau de recettes par habitant égal à 95 % du niveau moyen national. Le modèle allemand poursuit un objectif de redistribution très ambitieux, impliquant un taux de prélèvement très élevé sur les recettes fiscales des Länder les plus riches (Bavière, Bade-Wurtemberg et Rhénanie du Nord-Westphalie). »*

Le rapport d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises dit **rapport « Durieux-Subremon »**, remis en mai 2010, invite également à aller dans cette direction :

« Au préalable, il semble utile de fixer, pour une période donnée, une cible de réduction des inégalités communales et d'en déduire le dispositif de péréquation le plus adapté et son paramétrage. La première étape dans la définition d'un mécanisme de péréquation est de déterminer la cible souhaitée de réduction des inégalités entre collectivités ainsi que la rapidité avec laquelle l'objectif doit être atteint. Ce choix politique conditionne les modalités techniques de mise en œuvre du mécanisme. »

Ces préconisations argumentées relèvent du bon sens. Vos rapporteurs spéciaux vous proposent de les traduire dans la loi.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 53

(Art. L. 3334-2, L. 3334-3, L. 3334-4, L. 3334-6, L.3334-6-1, L. 3334-7-1, L. 3334-10, L. 3334-18 et L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales)

Réforme des modalités de calcul du potentiel fiscal des départements, de la dotation globale d'équipement des départements et du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements

Commentaire : le présent article vise à modifier le mode de calcul des potentiels fiscal et financier des départements suite à la réforme de la taxe professionnelle et à ajuster les modalités de versement de leur dotation de péréquation, de leur dotation globale d'équipement ainsi que du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES NOTIONS DE POTENTIEL FISCAL ET DE POTENTIEL FINANCIER DES DÉPARTEMENTS

1. La notion de potentiel fiscal avant la réforme de la taxe professionnelle

L'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoyait que le **potentiel fiscal d'un département** était calculé par l'application aux bases des quatre taxes directes locales - taxe d'habitation (**TH**), taxe foncière sur les propriétés bâties (**TFPB**), taxe foncière sur les propriétés non bâties (**TFPNB**) et taxe professionnelle (**TP**) - du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

Il comprenait, en outre, le montant de la dotation de **compensation de la part salaire** de la taxe professionnelle ainsi que la moyenne, sur les cinq derniers exercices, des **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** perçus par le département.

2. Les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur la notion de potentiel fiscal

En 2011, pour contourner l'impact de la suppression de la TP, il a été prévu que les bases et le taux moyen de TP retenus seraient ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal en 2010.

Par ailleurs, l'article 183 de la loi de finances pour 2011¹ a prévu qu'à compter de 2012, les impositions prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal d'un département comprendraient :

- les bases de **TFPB** du département multipliées par le taux moyen national ;
- les produits des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (**IFER**) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (**CVAE**) perçus par le département ;
- ainsi que les montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (**DCRTP**) et des prélèvements ou versements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (**FNGIR**) dont le département fait l'objet.

3. La notion de potentiel financier

Pour parvenir au potentiel financier, l'article L. 3334-6 précité dispose que le potentiel fiscal est majoré de la **dotation de compensation**² versée au département et du **reliquat de la dotation forfaitaire**, la part correspondant à la compensation de la suppression de la part salaire de la TP ayant déjà été prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal.

Les notions de potentiel fiscal ou de potentiel financier sont utilisées pour le calcul de trois dispositifs financiers visant les départements : leur dotation de péréquation, la dotation globale d'équipement dont ils bénéficient ainsi que le fonds national de péréquation des DMTO.

B. LA DOTATION DE PÉRÉQUATION DES DÉPARTEMENTS

La dotation de péréquation des départements est composée de deux parts distinctes : la **dotation de péréquation urbaine (DPU)**, prévue par l'article L. 3334-6-1 du CGCT et la **dotation de fonctionnement minimale (DFM)**, qui résulte de l'article L. 3334-7 du même code. Le premier alinéa de cet article dispose que les départements non éligibles à la DPU sont automatiquement éligibles à la DFM.

La DPU est versée aux départements considérés comme urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains. Le montant de la DPU est calculé en prenant en compte le potentiel financier par habitant, la population bénéficiaire d'aides au logement, la proportion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que le revenu moyen par habitant. **En 2011, la DPU s'est élevée à 557,9 millions d'euros.**

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

² La dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 du CGCT, créée en 2004, correspond aux montants de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale ainsi que 95 % de la dotation générale de décentralisation.

La **DFM** bénéficie quant à elle aux départements non urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois le potentiel financier moyen des départements. Son montant était de **825,1 millions d'euros en 2011**.

C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

L'article L. 3334-10 du CGCT prévoit qu'une **dotations globale d'équipement (DGE)** est versée aux départements en section d'investissement :

- pour 76 % au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural par chaque département ;

- pour 9 % de son montant afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier ;

- pour les 15 % restant aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré des départements.

En 2011, la DGE des départements s'est élevée à 224,5 millions d'euros.

D. LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES DMTO

L'article 123 de la loi de finances pour 2011¹ a prévu la création d'un **fonds national de péréquation des DMTO** perçus par les départements.

Les ressources de ce fonds, qui a permis en 2011 de redistribuer entre les départements 340 millions d'euros, sont réparties en fonction de trois critères :

- le potentiel financier par habitant ;

- le potentiel financier par habitant multiplié par la population du département ;

- le montant par habitant des DMTO.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise principalement à **modifier le mode de calcul des potentiels fiscal et financier des départements**, pour prendre en compte la suppression de la taxe professionnelle et la nouvelle répartition des ressources fiscales des collectivités territoriales.

Il en tire également des conséquences sur les trois dispositifs financiers évoqués ci-avant : la dotation de péréquation, la dotation globale d'équipement et le fonds de péréquation des DMTO.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

A. LA NOUVELLE DÉFINITION DES POTENTIELS FISCAL ET FINANCIER

Le IV du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 3334-6 du CGCT qui précise le mode de calcul des potentiels fiscal et financier des départements.

Ainsi, le **potentiel fiscal** serait l'addition :

- des bases de **TFPB**, seul des quatre anciens impôts directs locaux que les départements continuent de percevoir, par le taux moyen national d'imposition à la TFPB ;

- des produits départementaux de **CVAE** et des **IFER**. Les taux et tarifs de ces impositions étant fixées par la loi, ce sont les produits qui sont pris en compte, la notion de potentiel n'étant plus pertinente ;

- des montants de la **DCRTP** et du **FNGIR** dont le département a fait l'objet ;

- de la moyenne des produits des **DMTO** perçus par le département sur les cinq dernières années ;

- du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (**TSCA**) perçu par le département ;

- de la part de la dotation forfaitaire représentative de la **compensation de la part salaire** de la TP.

Enfin, comme actuellement, le **potentiel financier** est calculé en ajoutant au potentiel fiscal le montant de la **dotation de compensation** et du **reliquat de dotation forfaitaire** dont a bénéficié le département.

B. LES MODIFICATIONS PORTANT SUR LA DOTATION DE PÉRÉQUATION

1. La création de nouveaux dispositifs de garantie

Le 2° du III du présent article prévoit la modification de l'article L. 3334-4 du CGCT afin **d'ajouter un dispositif de garantie aux départements qui basculeraient de la DPU à la DFM ou de la DFM à la DPU**.

Ainsi, lorsqu'un département éligible à la DFM devient éligible à la DPU, le montant qu'il percevait l'année précédente au titre de la DFM vient majorer le montant global de la DPU à répartir l'année suivante. En outre, ce département ne pourra percevoir au titre de la DPU un montant inférieur à 95 % du montant qu'il percevait l'année précédente au titre de la DFM.

A l'inverse, lorsqu'un département éligible à la DPU devient éligible à la DFM, le montant qu'il percevait l'année précédente au titre de la DPU vient majorer le montant global de la DFM à répartir l'année suivante. Ce département ne pourra percevoir au titre de la DFM un montant inférieur à celui qu'il percevait l'année précédente au titre de la DPU.

Par ailleurs, le 3° du V du présent article modifie l'article L. 3334-6-1 du CGCT pour prévoir qu'à compter de l'année 2012, **les départements éligibles à la DPU ne peuvent percevoir à ce titre un montant inférieur à 95 % de celui qu'ils percevaient au même titre l'année précédente.**

2. Le durcissement des conditions d'éligibilité à la DPU

Le 1° du V du présent article ajoute une condition supplémentaire aux départements pour pouvoir être éligibles à la DPU.

En plus de devoir faire partie de la catégorie des départements urbains et d'avoir un potentiel financier par habitant inférieur à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains, **un département devra avoir un revenu par habitant inférieur à 1,4 fois le revenu moyen par habitant des départements urbains pour pouvoir être éligible à la DPU.**

3. De nouveaux pouvoirs pour le comité des finances locales

Les II et 1° du III du présent article créent au profit du comité des finances locales (CFL) une nouvelle possibilité d'arbitrage : réduire le montant de la part garantie de la dotation forfaitaire des départements au profit de leur dotation de péréquation.

En application de l'article L. 3334-3 du CGCT, le complément de garantie de la dotation forfaitaire correspond à la différence entre le montant qu'un département « *aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, et le montant de sa dotation de base pour 2005, d'autre part* ». **Le montant du complément de garantie s'est élevé à 3,2 milliards d'euros en 2011.**

Le CFL pourra désormais minorer le montant de cette dotation de garantie afin d'abonder la dotation de péréquation, dans la limite de 5 % des montants de la DPU et de la DFM.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA DGE

1. Un assouplissement des critères de répartition

Le 1° du VII du présent article prévoit **d'assouplir les critères servant à répartir la troisième part de la DGE, égale à 15 % de son montant global.**

Les départements pourront ainsi bénéficier de versements au titre de cette part dès lors que leur potentiel fiscal par kilomètre carré sera inférieur d'au moins **50 % - et non plus d'au moins 60 %** - au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

2. Un nouveau dispositif de garantie

En outre, le 2° du VII du présent article prévoit que **l'attribution dont un département bénéficie au titre de cette troisième part ne pourra être inférieure à 90 % du montant qu'il a perçu au même titre l'année précédente.**

D. LES AJUSTEMENTS PORTANT SUR LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES DMTO

Le VIII du présent article prévoit deux ajustements au dispositif du fonds national de péréquation des DMTO.

1. Une possibilité de mise en réserve

Le présent article prévoit que **le CFL pourra, si les ressources du fonds national de péréquation des DMTO sont supérieures, une année, à 300 millions d'euros, mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau.**

Cette mise en réserve pourra être utilisée les années suivantes pour majorer les montants redistribués, les années où les ressources affectées au profit du fonds sont inférieures à 250 millions d'euros.

2. La non prise en compte, en 2012, du nouveau potentiel financier

Le VIII du présent article prévoit par ailleurs que **le mécanisme du fonds national de péréquation des DMTO ne prendra pas en compte, en 2012, la modification de la notion de potentiel financier** qui sert de critère aux versements effectués par le fonds (cf. ci-avant). Le potentiel financier utilisé sera, en 2012, celui calculé pour l'année 2011.

Cette modification vise à éviter un bouleversement des attributions en provenance du fonds, qui ne fonctionne que depuis l'année 2011, les effets de la modification de la notion de potentiel financier ne pouvant pour l'instant être pleinement appréhendés.

E. LA PÉRENNISATION DU GEL DE CERTAINES DOTATIONS

Enfin, les II et VI du présent article proposent de **pérenniser le gel de certaines dotations dont bénéficient les départements**, qui n'avait été prévu que pour l'année 2011.

Sont concernés :

- **la dotation de base**, au sein de la dotation forfaitaire, figée à 74,02 euros par habitant, soit un montant total en 2011 de 4,8 milliards d'euros ;

- **le complément de garantie**, également figé à son montant de l'année 2010, soit 3,2 milliards d'euros ;

- **la dotation forfaitaire du département de Paris**, qui fait l'objet d'un calcul spécifique, de 18 millions d'euros ;

- et **la dotation de compensation** visée à l'article L. 3334-7-1 du CGCT, d'un montant de 2,8 milliards d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE RESTRICTION DU DISPOSITIF DE MISE EN RÉSERVE DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES DMTO

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, visant à restreindre la possibilité pour le CFL de mettre en réserve une partie des ressources du fonds national de péréquation des DMTO.

Afin de préserver au maximum la péréquation mise en œuvre par ce fonds, **le CFL ne pourra plus mettre en réserve que les sommes excédant 380 millions d'euros**, au lieu de 300 millions d'euros dans la version initiale du présent article.

Par cohérence, **cette réserve ne pourra être utilisée que les années où les ressources du fonds sont inférieures à 300 millions d'euros**, au lieu des 250 millions d'euros initialement prévus.

B. TIRER LES CONSÉQUENCES DU GEL DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement du Gouvernement faisant partie du dispositif portant contribution des collectivités territoriales, à hauteur de 200 millions d'euros, à l'effort de réduction d'un milliard d'euros des dépenses de l'Etat en 2012**.

Par l'adoption d'un amendement du Gouvernement à l'article 6 du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a reconduit, en 2012, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements de l'année 2011, alors que le texte initial du projet de loi de finances prévoyait sa majoration à hauteur de 64 millions d'euros¹.

Cette hausse de la DGF devait notamment servir à financer l'accroissement naturel de la dotation de base résultant de l'augmentation de la population des départements ainsi que la croissance de la dotation de péréquation.

A l'image du dispositif existant pour la DGF des communes, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale propose donc, pour financer ces hausses et en

¹ Voir le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi de finances au sein du tome II du présent rapport.

l'absence d'augmentation de la DGF, un **écrêtement du complément de garantie des départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur ou égal à 0,9 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements**. Cette minoration est plafonnée à 10 % du montant dudit complément de garantie. Il reviendra au CFL de fixer le taux de ces écrêtements en fonction du montant nécessaire à la croissance de la dotation de base et de la dotation de péréquation.

C. UN RENFORCEMENT DES GARANTIES DE SORTIE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des finances visant à **renforcer les garanties de sortie applicables à la dotation de péréquation des départements**. Ainsi :

- un département qui devient éligible à la DPU ne pourra percevoir à ce titre, la première année, un montant inférieur à celui de sa DFM de l'année précédente, au lieu de 95 % dans la version initiale du présent article ;

- à compter de 2012, un département ne pourra percevoir un montant de DPU inférieur à celui dont il bénéficiait au même titre l'année précédente, au lieu de 95 % dans la version initiale du présent article.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements rédactionnels ou de précision** au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UN POTENTIEL BOULEVERSEMENT DES INDICATEURS DE RICHESSE DES DÉPARTEMENTS

La modification des notions de potentiel fiscal et de potentiel financier des départements prévue par le présent article est **nécessaire pour prendre en compte les modifications résultant de la réforme de la TP**. En effet, cet impôt a été supprimé et les départements ne perçoivent plus ni TH ni TFPB. Il convient d'en tirer les conséquences sur la définition de leurs potentiels. A défaut, il faudrait figer indéfiniment les potentiels actuels des départements qui, à terme, n'auraient plus aucun rapport avec leurs ressources effectives.

Toutefois, ces modifications auront un **impact important sur le classement des départements** en fonction de cet indicateur. Elles résulteront principalement de l'intégration dans le potentiel fiscal de la DCRTP et du FNGIR. En effet, dans l'ancien système, la notion de « potentiel » fiscal avait un sens puisque les bases de TP étaient multipliées non par le taux effectif voté par le département mais par le taux moyen des départements. Les départements qui pratiquaient des taux élevés de TP voyaient donc leur potentiel relativement affaibli par rapport au produit fiscal effectivement perçu puisque ce n'était pas leur taux qui était pris en compte mais le taux moyen national, plus faible. À l'inverse, les départements qui votaient des taux faibles de TP - notamment les départements dont les bases étaient très importantes et

qui pouvaient donc pratiquer des taux relativement bas - étaient pénalisés par le mode de calcul du potentiel fiscal.

Dans le nouveau dispositif, ce ne sont plus des potentiels mais des produits effectifs qui sont pris en compte, *via* la DCRTP et le FNGIR. Le potentiel fiscal des départements correspond donc davantage à la réalité du produit perçu par eux. **Les départements qui pratiquaient des taux élevés de TP seront donc pénalisés par le nouveau mode de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier tandis que ceux qui votaient des taux relativement bas se trouveront favorisés.**

Les seules estimations dont vos rapporteurs spéciaux disposent s'agissant des effets de ces modifications ont été fournies par l'Assemblée des départements de France (ADF). D'après l'ADF, « *l'introduction de la DCRTP et du FNGIR conduit à des changements significatifs dans la classification des départements « favorisés/défavorisés ».* La Creuse, actuellement 96^{ème} (potentiel financier de 495,3 euros par habitant) se retrouve, avec le potentiel financier nouveau, 34^{ème} (potentiel financier de 533 euros par habitant). Le Cantal passe quant à lui de la 86^{ème} à la 52^{ème} place et le Loiret de la 31^{ème} à la 72^{ème} place »¹.

Ces chiffrages doivent toutefois être lus avec une grande précaution. En effet, les ressources fiscales des départements sont largement constituées par la CVAE, dont ils perçoivent 48,5 % du produit. Or, les montants définitifs de la répartition de la CVAE de l'année 2010 ne sont toujours pas connus, comme le rappelle votre commission des finances dans son commentaire de l'article 14 au tome II du présent rapport. Par conséquent, les simulations sont aujourd'hui effectuées sur des bases incertaines.

En outre, les montants de la DCRTP et du FNGIR perçus par chaque département ne seront définitivement connus qu'à la fin de l'année, notamment parce qu'ils devront prendre en compte le produit de la CVAE 2010. C'est pourquoi **ces simulations sont imparfaites et doivent être interprétées avec la plus grande précaution.**

B. ACCROÎTRE LES GARANTIES POUR ÉVITER DE BOULEVERSER LE FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION

Potentiellement, ces bouleversements éventuels dans la classification des départements **pourraient avoir des conséquences importantes sur les dispositifs de péréquation** évoqués ci-avant : attributions de DPU et de DFM, versement de la DGE et fonctionnement du fonds national de péréquation des DMTO.

C'est pour pallier ces éventuelles conséquences que le présent article met en place, en 2012, des garanties importantes.

S'agissant du fonds national de péréquation des DMTO, le présent article prévoit que la notion de potentiel financier utilisée en 2012 sera celle appliquée en 2011. Par conséquent, **les nouvelles définitions des potentiels prévues par le**

¹ Note de l'ADF du 6 septembre 2011.

présent article n'auront aucune conséquence sur le fonctionnement du fonds de péréquation des DMTO en 2012.

En ce qui concerne la DPU et la DFM, à la suite des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **le présent article garantira à l'ensemble des départements l'absence de diminution du montant de leur attribution, qu'ils continuent à percevoir la DPU ou la DFM ou qu'ils passent de l'éligibilité de l'une de ces dotations à l'autre.**

Enfin, les critères de répartition de **la DGE** sont assouplis, pour éviter de rendre inéligibles certains départements du fait de la modification de la notion de potentiel fiscal, et les départements reçoivent la garantie que **l'attribution dont ils bénéficient au titre de la troisième part de cette dotation ne pourra être inférieure à 90 % du montant perçu au même titre l'année précédente.**

C. L'ÉCRÊTEMENT DU COMPLÉMENT DE GARANTIE EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

Le présent article propose de créer un dispositif qui **minore la dotation de garantie des départements pour financer la nécessaire augmentation de certaines composantes de la DGF, notamment des dotations de péréquation.** Cette mesure résulte directement du choix du Gouvernement d'annuler la hausse de la DGF des départements prévue dans le projet de loi de finances initiale, dans le cadre des mesures visant à réduire de 200 millions d'euros les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Votre commission des finances est revenue sur l'ensemble des mesures portant réduction de 200 millions de ces concours. Elle propose donc de maintenir la hausse de la DGF prévue dans le texte initial.

Par cohérence avec cette position, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement visant à supprimer la réduction automatique de la dotation de garantie des départements pour financer la majoration de certaines composantes de la DGF.** Le CFL conservera toutefois la possibilité de procéder à un écrêtement supplémentaire au profit des dotations de péréquation.

D. LE GEL DE CERTAINES DOTATIONS

Vos rapporteurs spéciaux acceptent le gel de la dotation de base, de la dotation de garantie, de la dotation de compensation des départements et de la dotation forfaitaire du département de Paris.

Ils souhaitent toutefois **ne pas pérenniser ce gel et ne prévoir par conséquent son application que pour l'année 2012.**

E. LA CRÉATION D'UN «INDICATEUR DE RESSOURCES ÉLARGI» DES DÉPARTEMENTS

La notion de potentiel financier telle que définie par le présent article n'est pas satisfaisante pour mettre en œuvre les dispositifs de péréquation horizontale. En effet, en excluant les dotations de péréquation verticale, elle ne prend pas en compte l'ensemble des ressources dont disposent les départements. Or, comme l'avait noté le rapport de votre commission des finances sur la péréquation horizontale¹, la prise en compte des dotations de péréquation versées par l'Etat pour définir un indicateur de ressources est nécessaire pour deux raisons :

- d'une part, comme les autres ressources financières, les dotations de péréquation verticale **viennent accroître les ressources** des collectivités ;
- d'autre part, ce système garantit un **traitement équitable des collectivités**, dont les ressources peuvent être plus ou moins majorées par des dotations de péréquation verticale.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement visant à créer un nouvel indicateur, appelé « indicateur de ressources élargi » des départements, qui ajoute à leur potentiel financier le montant des dotations de péréquation verticale (DPU ou DFM) qu'ils ont perçu.**

Cet indicateur aura vocation à être utilisé pour le fonctionnement des deux dispositifs de péréquation horizontale visant les départements, à savoir le fonds national de péréquation des DMTO et le fonds départemental de péréquation de la CVAE, à compter de l'année 2013. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le critère de l'indicateur de ressources élargi ne sera pas l'unique critère de reversement des ressources du fonds de péréquation de la CVAE puisque **des critères de charge sont également pris en compte.** S'agissant du fonds de péréquation des DMTO, **la prise en compte de critères de charge pour sa répartition pourra également être étudiée** dans le courant de l'année 2012.

F. ÉVITER DE BOULEVERSER LE FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION

Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent des **choix paradoxaux opérés par le Gouvernement sur l'utilisation des nouvelles notions de potentiel fiscal et de potentiel financier** des départements proposée par le présent article.

Conscient des changements majeurs que cette nouvelle définition risque de provoquer dans les reversements du fonds national de péréquation des DMTO, il a préféré, par prudence, conserver en 2012 la notion de potentiel financier utilisée en 2011.

¹ *Rapport d'information n° 731 (2010-2011), « Péréquation financière entre les collectivités territoriales, les choix de la commission des finances du Sénat », fait par MM. Philippe Dallier, Charles Guéné, Pierre Jarlier et Albéric de Montgolfier, au nom de votre commission des finances.*

A l'inverse, la nouvelle définition des potentiels financiers sera bien utilisée, en 2012, pour les attributions aux titres de la DPU, de la DFM et de la DGE.

Or, le Gouvernement reconnaît lui-même ne pas pouvoir évaluer les montants définitifs résultant pour chaque département de la répartition de la CVAE. **Aucune simulation fiable ne peut donc à ce jour être effectuée.** C'est encore sans aucune visibilité et dans la précipitation que le Parlement est amené à modifier, de manière très substantielle, les modalités de répartition des dotations de péréquation des départements.

Par cohérence, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement visant à faire preuve d'autant de précaution en ce qui concerne la DPU, la DFM et la DGE qu'en ce qui concerne le fonds de péréquation des DMTO, et donc à conserver les potentiels fiscal et financier de l'année 2011** au lieu d'utiliser ceux calculés en 2012, ce qui prémunirait les départements contre les bouleversements de leur classification.

Cette solution de prudence nous permettra, en 2012, d'appréhender pleinement les effets des modifications qui nous sont proposées et d'envisager sans précipitation les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires.

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

ARTICLE 54

(Art. L. 1211-3, L. 2334-3, L. 2334-7, L. 2334-7-1 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales)

Evolution des modalités de calcul des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du secteur communal

Commentaire : le présent article fixe, pour 2012, les évolutions de diverses composantes de la DGF en vue notamment de préserver les dotations de péréquation verticale, dans un contexte de gel des concours de l'Etat, et réforme la dotation « parc national ».

I. LE DROIT EXISTANT

Le gel de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat aux collectivités locales impose, compte tenu de la progression « naturelle » de la DGF (liée à la croissance de la population et à la progression de l'intercommunalité) et de l'effort consenti spécialement en faveur des dotations de péréquation (DSU et DSR), une contraction des autres éléments de la DGF, à savoir les différentes parts de la dotation forfaitaire.

En 2011, la **dotation forfaitaire des communes** atteignait 13,62 milliards d'euros. Elle se décomposait en cinq parts :

- une dotation de base, qui varie de 64,46 euros à 128,93 euros par habitant en fonction de la taille des communes ;

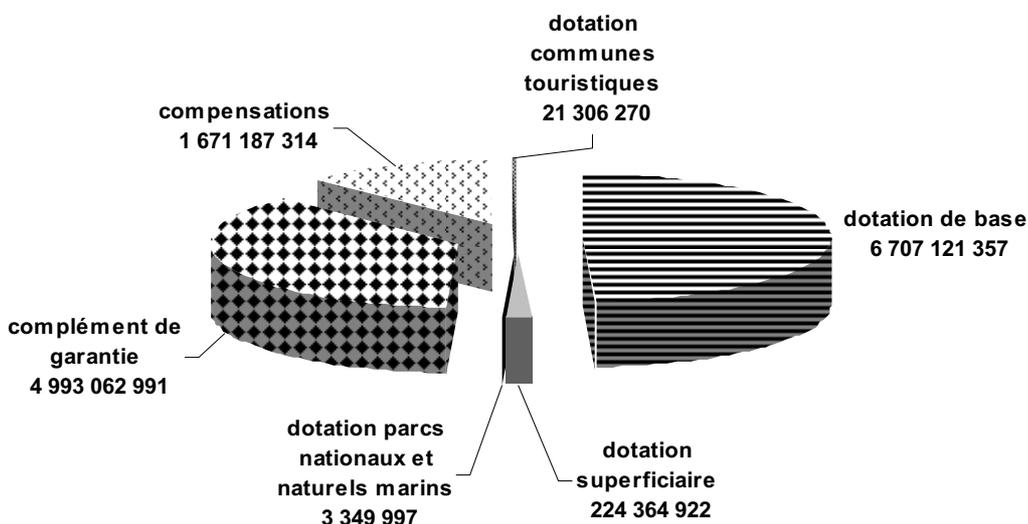
- une part proportionnelle à la superficie, égale à 3,22 euros par hectare. Cette part est calculée sur la base de 5,37 euros par hectare pour les communes situées en zone de montagne ;

- une part « compensations », correspondant à l'ancienne compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;

- un complément de garantie qui a été diminué de 2 % en 2009 et 2010, conformément aux dispositions des lois de finances pour 2009 et 2010. En 2011, le complément de garantie a été diminué d'une masse totale de 130 millions d'euros, répartis entre les communes à raison de leur écart relatif au potentiel fiscal par habitant moyen constaté à l'échelle nationale. Toutes les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 75 % du potentiel financier moyen ont été écrêtées, dans la limite de 6 % du montant de leur complément de garantie perçu en 2010 ;

- une dotation « parc national » et « parc naturel marin » versée aux communes dont une partie du territoire est située dans le cœur d'un parc national ou naturel marin.

Dotations forfaitaires des communes



La **DGF des intercommunalités** est composée de deux parts : la dotation d'intercommunalité proprement dite, d'un montant de 2 590 millions d'euros et la dotation de compensation qui s'élève à 4 551 millions d'euros. Cette DGF fait partie de la dotation dite d'aménagement qui comprend également les dotations de péréquation des communes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article met en œuvre les mécanismes d'écrêtement des différentes composantes de la part forfaitaire de la DGF des communes et de la part compensation de la DGF des EPCI.

Le **paragraphe I** renforce les compétences du comité des finances locales. Il propose d'ajouter à la liste des dotations dont il fixe le montant la dotation de péréquation de la DGF des départements, qui comprend la dotation de péréquation urbaine, la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation de la DGF des régions.

Le **paragraphe III** comporte plusieurs dispositions.

Il vise tout d'abord à **figer « à compter de 2011 » les montants unitaires par habitant des dotations de base par habitant et superficielles**. La seule évolution possible devient ainsi la minoration décidée par le comité des finances locales, qui s'effectuerait « *selon un pourcentage identique pour l'ensemble des communes.* »

Il met ensuite en place un **mécanisme pérenne d'écrêtement du complément de garantie**.

La loi de finances pour 2011 a écriété le complément de garantie des communes à hauteur de 130 millions d'euros, répartis entre les communes à raison de leur écart relatif au potentiel fiscal par habitant moyen constaté à l'échelle nationale. Toutes les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 75 % du potentiel financier moyen ont été écriétés, dans la limite de 6 % du montant de leur complément de garantie perçu en 2010.

Le présent article propose de pérenniser ce mécanisme d'écrêtement en lui apportant deux aménagements majeurs. Le mécanisme d'écrêtement ne concernerait en effet que les seules communes dont le **potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,9 fois le potentiel fiscal moyen** par habitant de leur **strate démographique** (les autres communes recevant un complément de garantie égal à celui de l'année précédente).

Le dispositif proposé maintient la limite de l'écrêtement à 6 % du montant du complément de garantie perçu l'année précédente.

Le présent article tend également à modifier le **régime de la dotation « parc national »** qui avait été réformée par la loi de finances pour 2011 afin de réserver une fraction de 150 000 euros pour les îles incluses dans un parc naturel marin¹. Le présent article prévoit en effet de répartir ce montant entre les « *communes insulaires dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement, en proportion de la superficie de chaque commune* ». Cette rédaction vise à faire bénéficier de cette fraction les **futurs parcs marins d'Outre-mer**.

Le **paragraphe IV** insère un nouvel article L. 2334-7-1 dans le CGCT relatif aux **pouvoirs du comité des finances locales** (CFL). Jusqu'en 2011, celui-ci fixait la norme d'évolution de chacune des composantes de la part forfaitaire de la DGF. La loi de finances pour 2011, en gelant chacune des cinq parts de la dotation forfaitaire des communes et en définissant directement dans la loi les modalités de l'écrêtement du complément de garantie, avait considérablement réduit les compétences du CFL. Le présent article lui redonne des marges de manœuvre dans la répartition de la DGF, en lui accordant la possibilité de décider du montant des écriêtements des garanties dont bénéficient les communes et EPCI, en fonction des coûts avérés de la DGF des communes et EPCI (accroissement de la population, progression de l'intercommunalité) ainsi que des efforts consentis en faveur de la péréquation.

Le CFL pourrait ainsi financer l'accroissement de la dotation de base, de la dotation d'intercommunalité et, le cas échéant, du solde de la dotation d'aménagement par des minorations non seulement du complément de garantie et de la dotation de compensation des EPCI mais également par un **écriêtement de la compensation « part salaires » (CPS) des communes**, qui englobe les montants

¹ *Îles de la mer d'Irlande.*

perçus avant 2004 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation des pertes de TP.

Le **paragraphe II** propose des modifications de coordination.

Selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, le montant des marges de manœuvre dégagées au sein de la DGF par l'ensemble de ces mesures est estimé à **240 millions d'euros** ainsi répartis :

- 140 millions sur l'écrêtement du complément de garantie des communes ;
- 100 millions d'euros grâce à une minoration de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sur cet article huit amendements. Trois d'entre eux ont un caractère purement rédactionnel. Les autres ont pour objet d'accroître la dotation parcs nationaux, et d'aménager les modalités de l'écrêtement du complément de garantie.

A. LA RÉFORME DE LA DOTATION PARCS NATIONAUX ET PARCS NATURELS MARINS

A l'initiative de notre collègue député Bernard Carayon, rapporteur spécial de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a corrigé la réforme de la dotation « parcs nationaux » proposée par le présent article.

L'amendement adopté propose en effet de créer **deux dotations distinctes**, l'une pour les communes en parc marin de métropole et l'autre pour les communes en parc marin outre-mer, **dotées chacune de 150 000 euros**.

Un sous-amendement adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez précise que la répartition de la fraction destinée aux parcs marins de métropole s'effectuera à parts égales entre les communes insulaires concernées, afin de ne pas bouleverser l'équilibre obtenu en 2011.

La fraction à destination de l'outre-mer sera répartie en proportion de la superficie de chaque commune.

La création de la seconde dotation de 150 000 euros est **gagée par une minoration, à due concurrence, du complément de garantie et des dotations de compensation des communes et des EPCI**.

B. LA « DÉSTRATIFICATION » DU POTENTIEL FISCAL PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DE L'ÉCRÈTEMENT DU COMPLÉMENT DE GARANTIE

A l'initiative de nos collègues Bernard Carayon et Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que le **potentiel fiscal de**

référence pour l'écèlement du complément de garantie est le potentiel fiscal **utilisé l'année précédente** pour la répartition des dotations.

Selon les auteurs de l'amendement, cette précision doit permettre au comité des finances locales, lors de sa séance de février, de se prononcer sur l'écèlement du complément de garantie en connaissant précisément le montant pouvant être prélevé. Elle vise aussi à assurer que l'administration puisse notifier aux collectivités, dans des délais compatibles avec la date de vote de leurs budgets, l'ensemble de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement.

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative des mêmes auteurs, une seconde modification **supprimant la référence aux strates démographiques** telles que définies à l'article L. 2334-3 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit de revenir au système appliqué en 2011 qui fait appel à une référence nationale de richesse pour le calcul de l'écèlement du complément de garantie afin d'assurer une **assiette large de prélèvement**, en prélevant davantage les communes dont le potentiel fiscal est plus élevé comparé à la moyenne nationale des potentiels fiscaux.

Le dispositif devient ainsi plus favorable aux petites communes et le prélèvement est concentré sur les villes.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux approuvent la réforme de la dotation parcs nationaux et parcs naturels marins. Ils se félicitent de la préservation de la fraction instituée en 2011 pour les parcs marins de métropole et de l'introduction du principe d'une répartition à parts égales de cette dotation entre les trois communes concernées.

Ils ne sont pas opposés, par ailleurs, à la déstratification de l'écèlement du complément de garantie qui reproduira ainsi le mécanisme appliqué en 2011, en le recentrant sur les communes les plus riches.

En revanche, afin de ne pas préjuger de ce que seront dans les années à venir les dotations des collectivités territoriales, ils vous proposent, par amendement de limiter l'application des mécanismes mis en place (gel des montants unitaires par habitant des dotations de base par habitant et superficielle et écèlement du complément de garantie) à la **seule année 2012**.

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

ARTICLE 55

(Art. L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-6, L. 5211-30 et L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales)

Réforme des modalités de calcul des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale

Commentaire : le présent article tire les conséquences de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle sur la définition des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, utilisés notamment pour la répartition des concours de l'Etat et dans le cadre de la péréquation.

I. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES POUR LES COMMUNES

Les **potentiels fiscal et financier des communes** sont, traditionnellement, utilisés comme critère non exclusif de répartition des dotations de fonctionnement versées par l'Etat dans le cadre de la péréquation verticale (DSU, DSR, DNP) mais également comme critère d'éligibilité à certaines dotations d'équipement (DETR, DDU) ou à des concours spécifiques (dotation élu local).

Ils sont également utilisés, dans le cadre de la péréquation horizontale, par le mécanisme du Fonds de solidarité des communes de la Région Ile-de-France et par le nouvel instrument du Fonds de péréquation intercommunale et communale créé par la loi de finances pour 2011 et dont les modalités de fonctionnement sont précisées par le présent projet de loi de finances.

La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale qui l'a suivie ont rendu obsolètes les anciennes définitions du code général des collectivités territoriales qui se référaient aux quatre impositions directes locales.

En conséquence, la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010) a prévu des définitions provisoires applicables en 2011 et posé les pistes des nouvelles définitions, applicables à compter de 2012. Votre commission des finances avait alors considéré cette démarche comme prématurée. De fait, le présent projet de loi de finances, qui tire les leçons des réflexions menées tout au long de l'année par les commissions des finances des deux Assemblées et le comité des finances locales, est contraint à modifier les définitions résultant de l'article 183 de la loi de finances pour 2011.

C'est l'objet des **I (potentiel fiscal), IV (potentiel financier) et V (potentiels par habitant) du texte, proposé par le I du présent article, pour l'article L. 2334-4** du code général des collectivités territoriales.

Le tableau suivant présente les écarts entre les définitions successives issues des textes antérieurs à la réforme de la taxe professionnelle, de la loi de finances pour 2011 et proposées par le présent article.

Définition des potentiels communaux

	Avant la loi de finances pour 2011	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012
Potentiel fiscal	Bases des taxes sur le foncier bâti et non bâti, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle x taux moyen national + compensation versée au titre de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle	Bases des taxes sur le foncier bâti et non bâti et taxe d'habitation x taux moyen national + bases de cotisation foncière des entreprises x taux moyen national + produit de la CVAE + produit des IFER + compensation versée au titre de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle + montants perçus de la DCRTP ou du FNGIR	Bases des taxes sur le foncier bâti et non bâti et taxe d'habitation x taux moyen national + bases de cotisation foncière des entreprises x taux moyen national + produit de la CVAE + produit des IFER + produit de taxe additionnelle à la TFNB + produit de la taxe sur les surfaces commerciales + compensation versée au titre de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle + montants nets perçus de la DCRTP ou du FNGIR + produit du prélèvement sur le produit des jeux + produit de la taxe « remontées mécaniques » + produit de la surtaxe sur les eaux minérales + produit de la redevance des mines
Potentiel financier	Potentiel fiscal + dotation forfaitaire perçue l'année précédente - compensation part salaires	Idem	Idem - prélèvement effectué si la TaSCom transférée est supérieure à la dotation de compensation de la part salaire
Potentiel par habitant	Potentiel fiscal / nombre d'habitants au sens DGF	Idem	Idem

Source : commission des finances

Le **II du texte, proposé par le I du présent article, pour l'article L.2334-4 du CGCT** traite du cas des **communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique** ou de zone (FPU ou FPZ).

Il prévoit que le **potentiel fiscal** de ces communes est **majoré de l'attribution de compensation** perçue l'année précédente.

S'agissant de la **ventilation, entre les communes membres, de l'ensemble des ressources propres de l'EPCI** (total des ressources - total des attributions de compensation), le présent article propose de l'effectuer **au prorata de la population de ces communes**.

Les recettes concernées sont :

- le produit perçu par l'EPCI au titre de la CVAE, des IFR, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur le foncier non bâti et de la TaSCom ;
- le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition de CFE du taux moyen national d'imposition à cette taxe ;
- le produit déterminé par l'application aux bases intercommunales d'imposition à la TH du groupement du taux moyen national de cette taxe ;
- le montant perçu par le groupement au titre de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle perçue par le groupement.

Comme dans le régime en vigueur avant la réforme des finances locales, la ventilation des ressources de l'EPCI ne s'appliquerait pas la première année d'application des dispositions relatives à la fiscalité professionnelle unique ou de zone.

Le texte proposé prévoit enfin que lorsque le groupement de communes ou le syndicat mixte a été transformé en EPCI à TPU ou TPZ, le potentiel fiscal des communes membres est augmenté de la correction du potentiel fiscal, prévue par l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale¹.

Le II du présent article modifie la **définition de l'effort fiscal**, fixée par l'article L. 2334-5 du CGCT.

L'effort fiscal est actuellement défini comme le rapport entre, d'une part, le produit des impôts, taxes et redevances, perçus l'année précédente par la commune et par les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celle-ci et, d'autre part, le potentiel fiscal, à l'exception de la part de ce potentiel correspondant à la taxe professionnelle.

Le présent article propose de ne retenir, pour la notion de potentiel fiscal utilisé dans le calcul de l'effort fiscal, que la fraction du potentiel fiscal relative à la **taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties**.

En parallèle, le **III du présent article** complète la liste des impôts et taxes dont le produit est pris en compte pour le calcul de l'effort fiscal par la mention de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

¹ Cet article vise notamment le cas où des EPCI créés à la place de syndicats ont institué des mécanismes conventionnels de péréquation financière dégressive.

Enfin, le **V du présent article** traite du cas spécifique des **communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle**, pour lesquelles, dans la définition du potentiel fiscal, la référence à l'attribution de compensation est remplacée par la référence à la dotation de coopération qui en est l'équivalent.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR LES EPCI

Le paragraphe IV du présent article propose une nouvelle définition du **potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** et modifie en ce sens l'article L. 5211-30 du CGCT.

La définition actuellement en vigueur prévoit, pour toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre, que le potentiel fiscal est calculé par application, à leurs bases brutes d'imposition aux quatre taxes directes locales, du taux moyen national constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle un EPCI appartient. Ce montant est majoré de la compensation de la suppression de la part salaire.

Cette règle générale souffre deux exceptions :

- pour les communautés de communes à FPZ, cette majoration est pondérée par le rapport entre le taux moyen national et le taux appliqué dans la communauté de communes en 1998 ;

- le potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) est pondéré par le rapport entre les bases brutes par habitant de CFE des communautés d'agglomération et la somme des bases brutes par habitant de CFE des SAN et de ceux d'entre eux qui ont été transformés en communauté d'agglomération, sous réserve que ce rapport soit inférieur à 1.

Le texte du présent article propose que **le potentiel fiscal d'un EPCI** soit désormais égal à la somme :

- du produit déterminé par application aux bases intercommunales du taux moyen national, pour la taxe d'habitation, les deux taxes foncières et la CFE ;

- du produit intercommunal de la CVAE, des IFER, de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti et de la TaSCom ;

- des montants positifs ou négatifs de la DCRTP et du FNGIR ;

- du montant perçu l'année précédente au titre de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire.

Le régime dérogatoire des communautés d'agglomération issues de la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) est maintenu.

Par coordination, le **2° du paragraphe IV du présent article** modifie et **actualise les impositions prises en compte pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF)**¹. Il substitue, à la référence aux quatre taxes directes locales, la référence à la taxe d'habitation, aux taxes foncières, à la CVAE, à la CFE et aux IFR ainsi qu'à la TaSCom.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sept amendements rédactionnels au présent article. Elle a également adopté **deux amendements de fond**.

Le premier a été voté à l'initiative de nos collègues députés Bernard Carayon, rapporteur spécial et Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement. Il vise à **exclure la taxe communale sur les remontées mécaniques de la définition du potentiel fiscal** des communes. Comme le soulignent les auteurs de l'amendement *« cette taxe est une taxe affectée qui ne vient donc pas augmenter les marges financières dont les communes pourraient disposer librement. En l'état, ce dispositif priverait les communes supports de stations de montagne d'une partie de leurs ressources et grèverait leur capacité de financement des investissements. Or, ces investissements concourent à maintenir voire améliorer la qualité de l'offre touristique afin de conforter l'attractivité des stations de montagne et leur compétitivité au regard des autres destinations d'hiver (stations de ski étrangères ou soleil d'hiver). »*

Le **second amendement** a été adopté à l'initiative des mêmes auteurs avec l'avis favorable du Gouvernement. Il vise à apporter une légère modification au **calcul du potentiel fiscal** des communes afin de prendre en compte de manière progressive les modifications apportées par la réforme de la taxe professionnelle aux transferts de fiscalité effectués en application de la loi du 10 janvier 1980.

Les auteurs de l'amendement observent que *« la réforme de la taxe professionnelle a en effet prévu que les transferts de fiscalité puissent désormais être opérés sur la base des impositions suivantes : CVAE, CFE, IFR, taxe additionnelle sur le foncier non bâti. Or, les conventions ne pourront vraisemblablement pas être conclues dans les délais nécessaires au calcul du potentiel fiscal pour l'année 2012 »*. Il est donc proposé, à titre exceptionnel, de retenir les données prises en compte pour la répartition 2011.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de la décision de l'Assemblée nationale de soustraire la redevance « remontées mécaniques » du calcul du potentiel

¹ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est l'un des outils de la répartition de la dotation d'intercommunalité ; il permet de mesurer le niveau d'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il perçoit lui-même et la totalité de la fiscalité perçue sur son territoire par les communes et leur groupement. À ce titre, il constitue donc un indicateur le plus fiable possible de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

fiscal des communes, au motif qu'elle est une taxe affectée. Ils souhaitent, sur le présent article, appliquer les conclusions du groupe de travail constitué au sein de la commission des finances sur la mise en œuvre de la péréquation horizontale.

En conséquence ils vous proposent par **amendements** :

- de rapprocher, dans la rédaction de l'article proposé, la cotisation foncière des entreprises des autres ressources fiscales sur lesquelles les communes ont encore du pouvoir fiscal, taxe d'habitation et taxes foncières ;

- d'**ajouter à la définition du potentiel fiscal** des communes :

1 le produit du **prélèvement sur les paris hippiques** créé par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;

2 le produit de la **taxe communale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ou les versements des fonds départementaux** pour les communes qui ne perçoivent pas directement la taxe ;

- de **créer une notion nouvelle d'« indicateur des ressources élargi »** permettant de cumuler, au potentiel financier communal, les **dotations de péréquation verticale** suivantes, versées directement ou indirectement par l'Etat :

1 dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) ;

2 dotation de solidarité rurale (DSR) ;

3 dotation nationale de péréquation (DNP) ;

4 versements reçus des FDPTP.

- de créer une notion nouvelle d'« **indicateur des ressources élargi** » pour les **EPCI**, intégrant la **dotations d'intercommunalité**.

Ces indicateurs de ressources élargis seront utilisés pour mesurer la progression vers l'objectif de rapprochement des ressources des collectivités à l'échéance de dix ans, telle qu'il est proposé à l'article additionnel avant l'article 53.

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

ARTICLE 56

(Art. L. 2113-22, L. 2334-13, L. 2334-14-1, L. 2334-18-1, L. 2334-18-3, L. 2334-18-4, L. 2334-21, L. 2334-22, L. 2334-33, L. 2334-41, L. 2335-1 et L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales)

Mesures relatives à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à la dotation de solidarité rurale (DSR), à la dotation nationale de péréquation (DNP), à la dotation d'intercommunalité (DI), à la dotation de développement urbain (DDU), à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation particulière élu local (DPEL)

Commentaire : le présent article fixe, dans le cadre général du gel de l'enveloppe normée, l'évolution des dotations de péréquation verticale des communes et le montant de la dotation de développement urbain. Il crée de nouveaux mécanismes de garantie et adapte les règles de répartition des dotations pour tenir compte de modifications législatives récentes concernant les collectivités territoriales.

I. LES DISPOSITIFS PROPOSÉS

Le présent article a un triple objectif :

- garantir une **évolution positive des dotations de péréquation verticale** communales (DSU et DSR) et le maintien des crédits de la DDU en dépit du gel en valeur de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- ajuster les **modalités de répartition** de la part majoration de la **DNP** ;
- mettre en place des **garanties spécifiques** assurant aux collectivités éligibles à la DSU, à la DSR, à la DNP ainsi qu'à la dotation d'intercommunalité et à la DPEL des attributions proches de celles perçues en 2011.

Il vise ainsi à **atténuer les conséquences de l'intégration du nouveau panier de ressources** issu de la réforme de la taxe professionnelle dans le potentiel financier des communes.

A. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE (DSU)

Créée par la loi du 13 mai 1991 et modifiée par la loi du 26 mars 1996, la DSU, composante de la DGF des communes, a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées.

Son montant s'élève, pour 2011, à 1 310 millions d'euros.

Le présent article prévoit, s'agissant de cette dotation de péréquation verticale :

- une **augmentation** minimale de son montant de **60 millions d'euros** en 2012, le comité des finances locales ayant la faculté de majorer ce montant grâce aux marges de manœuvre attribuées par l'article 54 du présent projet de loi de finances (2° du I) ;

- la non application de la règle d'indexation de l'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants définie à l'article L. 2334-18-1 du CGCT, qui était écartée depuis 2009 (4° du I) ;

- la **prorogation sans limite de temps des modalités actuelles de répartition** (6° du I). En conséquence, la répartition 2012 reposera sur un mécanisme à trois niveaux :

- Les communes éligibles en 2012 et déjà éligibles en 2011 percevront une attribution égale à celle de 2011.

- Les communes classées, en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges, dans la première moitié de la strate des communes de 10 000 habitants et plus, bénéficieront d'une dotation égale à celle de 2010 majorée de 1,75 %.

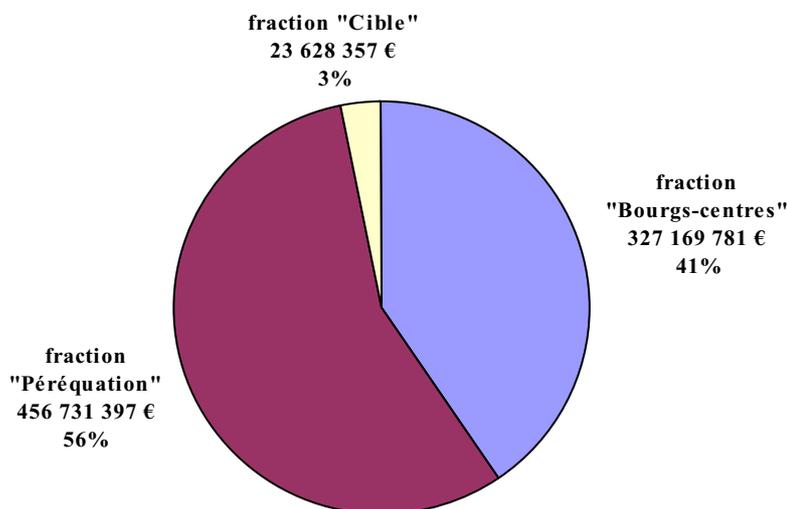
- Les 250 premières communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes de la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants bénéficieront, en plus de leur attribution de droit commun, d'une « DSU cible » alimentée par le solde de la progression du montant total de DSU alloué aux communes de métropole ;

- un **système dérogatoire de garantie pour 2012** assurant, en cas de sortie, une dotation égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011 (5° du I).

B. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE (DSR)

La dotation de solidarité rurale, composante de la DGF des communes, est une dotation de péréquation réservée aux communes de petite taille. Elle est attribuée pour tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. La loi de finances pour 2011 a modifié l'article L. 2334-20 du code général des collectivités locales et créé une troisième fraction de la DSR qui comporte ainsi une fraction dite « bourgs-centres », une fraction de « péréquation » et une fraction « cible ».

Fractions de la DSR



Le présent article comporte **plusieurs mesures** relatives à la DSR :

- il corrige la rédaction de l'article L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales pour prendre en compte la création de la fraction « cible » (1° du I) ;
- il prévoit une **augmentation** minimale de son montant de **39 millions d'euros** en 2012, soit + 4,83 %, le comité des finances locales ayant, comme pour la DSU, la faculté de majorer ce montant grâce aux marges de manœuvre attribuées par l'article 54 du présent projet de loi de finances (2° du I) ;
- il met en place, pour chacune des deux fractions « bourgs-centres » et « péréquation », un **système de garantie amélioré sur trois ans**, les communes sortantes bénéficiant en 2012 d'une garantie de sortie égale à 90 % de la dotation perçue en 2011 (et non plus 50 % comme précédemment), puis à 75 % en 2013 et 50 % en 2014. En outre, la baisse des attributions des communes éligibles en 2011 serait limitée à 10 % de l'attribution de l'année précédente. En cas de hausse, cette dernière ne pourrait excéder 20 % de l'attribution de l'année précédente. Les communes « entrantes » verraient ainsi leurs attributions plafonnées et calculées en fonction des crédits disponibles (7° et 8° du I).

C. LA DOTATION NATIONALE DE PÉRÉQUATION (DNP)

La DNP est la troisième composante péréquation de la DGF des communes. Elle s'élève à 755,54 millions d'euros en 2011 (556,38 millions pour la métropole).

Cette dotation est composée de deux sous-ensembles : une part principale, qui corrige les insuffisances de potentiel financier, et une **part dite « majoration »**, plus spécifiquement **destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal calculés par référence à la seule taxe professionnelle**. La première part représente en moyenne plus des $\frac{3}{4}$ de l'enveloppe totale de la DNP.

La suppression de la taxe professionnelle impose donc de revoir les modalités de répartition de la seconde part.

Le présent article prévoit en conséquence de répartir cette fraction en fonction du **potentiel fiscal**, calculé en fonction des seules produits mentionnés au 2° du II de l'article L. 2334-4 du CGCT, à savoir les impositions économiques qui se sont substituées à la taxe professionnelle : la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom).

Il propose également la mise en place d'un **double mécanisme de garantie**.

Son premier volet concerne les **communes restant éligibles à la DNP** à compter de 2012. Elles se verraient garantir une attribution au titre de la part principale ou de la part majoration qui ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.

Le second volet concerne les **communes cessant d'être éligibles en 2012** à la part principale ou à la part majoration. Ces communes bénéficieraient d'une **garantie de sortie sur trois ans** à hauteur de 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014, du montant perçu en 2011 au titre de la part de dotation à laquelle elles n'ont plus droit (3° du I).

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

L'article 179 de la loi de finances pour 2011 a créé la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), issue de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

Le montant de la nouvelle dotation pour 2011 correspond à la somme des montants des deux dotations préexistantes, soit 615,3 millions d'euros. Ce montant est reconduit pour 2012 par le présent projet de loi de finances.

Les critères d'éligibilité des bénéficiaires, fixés par l'article L. 2334-33 du CGCT, ont été très largement simplifiés. Toutefois, malgré la mise en place d'un régime d'éligibilité dérogatoire au profit des EPCI sans fiscalité propre et des syndicats mixtes, la mise en œuvre de la DETR pour la première année en 2011 a

posé certaines difficultés du fait de **soudaines pertes d'éligibilité de communes et d'EPCI consécutives à la modification des critères.**

Le régime initial d'éligibilité a donc été modifié pour une période transitoire par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2011. Celle-ci a rétabli pour la fin de l'année 2011 et pour l'année 2012, l'éligibilité à la DETR des communes et EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR et qui ont perdu cette éligibilité en 2011 au titre de la DETR. Par ailleurs, afin de prendre en compte les mouvements de rationalisation de la carte intercommunale induits par la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, l'article 32 introduit une modification pérenne des règles d'éligibilité des EPCI à la dotation, en prévoyant que tous les EPCI peuvent présenter des projets DETR. Seuls les plus grands d'entre eux (plus de 50 000 habitants avec une commune centre de plus de 15 000 habitants), dont le caractère rural n'est pas avéré sont désormais exclus.

Le **présent article** poursuit dans la voie des **ajustements des règles d'éligibilité à cette nouvelle dotation.**

Il prévoit que les **communes nouvelles** issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux l'année précédant leur transformation sont **réputées remplir, pendant les trois premiers exercices** à compter de leur création, **les conditions de population exigées** pour pouvoir bénéficier de la DETR (9° du I).

E. LA DOTATION PARTICULIÈRE ÉLU LOCAL (DPEL)

La dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux, mise en place par la loi du 3 février 1992, et financée par prélèvement sur recettes de l'Etat, est versée aux petites communes rurales pour les aider à payer les indemnités des maires et des adjoints, et leur permettre d'assurer la formation des élus. Sont éligibles à cette dotation les communes dont le potentiel financier est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

En 2010, 23 353 communes, soit 87,64 % des communes de moins de 1 000 habitants, bénéficiaient de la dotation « élu local », dont 91 en outre-mer. Le montant de cette dotation est de 65 millions d'euros en 2011 ; il est maintenu à ce niveau par le projet de loi de finances pour 2012.

Le présent article prévoit de compléter l'article L. 2335-1 du CGCT qui régit cette dotation, afin de créer une **garantie exceptionnelle et non renouvelable**, en 2012, pour les communes qui cesseraient d'être éligibles à cette dotation. Ces communes percevraient ainsi une attribution égale à la moitié de celle de 2011 (11° du I).

F. LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

La dotation d'intercommunalité constitue l'une des deux composantes de la DGF des EPCI, l'autre part étant la dotation de compensation.

Le présent article prévoit de compléter sur deux points l'article L. 5211-33 du CGCT qui régit cette dotation :

- il porte de **80 % à 90 % la garantie de droit commun** applicable aux EPCI à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie ;

- il crée une **nouvelle garantie**, à compter de 2012, pour les **communautés de communes** ou **communautés d'agglomération** qui ne changent pas de catégorie de groupement après le premier janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la dotation d'intercommunalité est perçue. Ces intercommunalités se verraient garantir une **attribution par habitant qui ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente** (12° du I).

G. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE (DDU)

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées¹. Ces crédits font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'Etat dans le département. Cette dotation vise à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU.

Le **paragraphe II** du présent article propose pour 2012 de **reconduire le montant de la DDU de 2011 soit 50 millions d'euros**.

En outre une erreur de référence est corrigée à l'article L. 2334-41 relatif à la quote-part de DDU réservée à l'outre-mer (10° du I).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sous réserve de **deux amendements**, l'un rédactionnel, l'autre relatif au cas particulier des communes insulaires.

Cet amendement défendu par notre collègue député Bernard Carayon, rapporteur spécial de la commission des finances avec l'avis de sagesse du

¹ Les villes susceptibles d'être élues à la DDU doivent réunir les critères suivants :

- être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) au titre de l'année de la répartition ;

- avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune au 1^{er} janvier de l'année de la répartition ;

- et faire l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) au 1^{er} janvier de la répartition.

Les communes potentiellement éligibles sont ensuite classées dans l'ordre décroissant d'un indice synthétique de ressources et de charges qui fait intervenir les notions de potentiel financier, la proportion de bénéficiaires de l'aide au logement ou encore le revenu moyen par habitant de la commune. Seules les 100 premières communes du classement sont éligibles à la DDU.

Gouvernement, modifie l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales afin d'étendre le **doublément de la longueur de voirie**, actuellement applicable aux seules communes de montagne pour le versement de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale, aux **communes insulaires**.

Selon les indications données en séance publique, la mesure devrait bénéficier à **seize communes** pour un coût sans doute très mineur qui a conduit le Gouvernement à ne pas souhaiter de gage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte des modifications proposées par le présent article.

L'augmentation des **dotations de péréquation verticale** (DSU et DSR) est un **élément positif** même si compte tenu de montants encore limités, elle n'est pas de nature à réduire significativement les écarts de richesse entre les collectivités.

S'agissant de la mise en place de **garanties supplémentaires**, vos rapporteurs spéciaux estiment qu'elles sont **justifiées** par les bouleversements introduits par la réforme des finances locales et la nécessité d'offrir une visibilité aux élus sur l'évolution des recettes de leurs collectivités. Ils souhaitent qu'elles n'aient pas pour conséquence de rigidifier la dotation globale de fonctionnement et de rendre une éventuelle réforme plus difficile.

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

ARTICLE 56 bis (nouveau)
(Art. L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales)

Utilisation du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales et départementales de la dotation générale de décentralisation

Commentaire : le présent article tend à autoriser que les crédits du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales et départementales de la DGD soient consacrés à des dépenses de fonctionnement non pérennes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 141 de la loi du 30 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006 a réformé les concours particuliers de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatifs aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêt. Cet article prévoit ainsi la création d'un **concours particulier unique doté depuis 2008 de 80,42 millions d'euros** et destiné au **financement des investissements en faveur des bibliothèques municipales et départementales de prêt**. Le montant de ce concours particulier est reconduit depuis 2009 en raison de l'absence d'indexation de la DGD prévue par les lois de finances successives intervenues depuis lors.

L'architecture de ce concours particulier prévu par le décret n° 2006-1247 du 11 octobre 2006, dont certaines dispositions réglementaires ont été récemment améliorées par le décret n° 2010-767 du 7 juillet 2010, reste constituée de **deux fractions** :

- une première fraction dédiée aux **projets de petite et moyenne importance** (la gestion de cette première part sera déconcentrée au niveau régional) ;

- une seconde fraction, plafonnée à 15 % du montant total du concours particulier, mobilisable pour des **projets structurants d'envergure** comportant un volet de coopération avec les différents organismes en charge du livre et de la lecture au niveau national, régional, voire départemental. Le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre en charge de la culture déterminent conjointement chaque année le niveau de participation de l'Etat. Cette participation peut évoluer d'une année sur l'autre en fonction du nombre de projets déposés et de l'échéancier arrêté, dans la limite des crédits disponibles. Ainsi, le principe d'un subventionnement pluriannuel à hauteur de 40 % a été décidé, voire à hauteur de 50 % pour la construction et l'équipement et de 80 % pour les opérations spécifiques dédiées à la numérisation, sur un ou plusieurs exercices budgétaires.

C'est dans le cadre de cette seconde fraction que s'inscrit le financement de certains projets de construction de bibliothèques figurant dans les contrats de plan Etat-Région 2007-2013. Ces projets ont bénéficié d'une participation financière de l'Etat s'élevant au total à 3,6 millions d'euros en 2008, à 2 millions en 2009 et à

2,5 millions en 2010 (uniquement la communauté d'agglomération de Pau). Ainsi, en 2011, le financement de ces projets devrait se poursuivre et de nouvelles opérations devraient démarrer.

L'enveloppe affectée au financement des projets éligibles à la seconde fraction au titre de l'exercice 2012 est estimée à 12,063 millions d'euros. Ce montant sera précisé au cours de l'année 2012 par arrêté conjoint du ministre en charge de l'intérieur et du ministre de la culture.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, à l'initiative de notre collègue député Bernard Carayon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Il tend à élargir l'utilisation du concours particuliers de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatifs aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêt aux « *dépenses de fonctionnement non pérennes* ».

L'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales est donc complété en ce sens, la nouvelle rédaction de son deuxième alinéa précisant en outre que la participation financière de l'Etat ne pourra prendre en charge que les dépenses de fonctionnement courant « *accordées au titre d'une aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à l'initiative prise à l'Assemblée nationale.

En effet, l'utilisation du concours particulier bibliothèques apparaît excessivement limitée puisqu'elle ne peut couvrir, en vertu des dispositions en vigueur, que le financement des opérations d'investissement ayant pour objet :

- la construction, la rénovation, la restructuration, l'extension ou la mise en accessibilité, prévue par les articles L.111-7 à L.111-7-4 du code de la construction et de l'habitation ;

- l'équipement mobilier ou informatique ;

- l'informatisation documentaire et la numérisation des collections.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale est en outre suffisamment encadré puisqu'il vise expressément les dépenses de fonctionnement non pérennes dès lors qu'elles viennent à l'appui d'un projet et ne sont pas renouvelables.

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

ARTICLE 57

(Art. L. 4332-5, L. 4332-6, L. 4332-7, L. 4332-8 et L. 4434-9 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de répartition de la dotation de péréquation des régions

Commentaire : le présent article vise à définir les nouvelles modalités de répartition de la dotation de péréquation des régions et à geler les montants des dotations forfaitaires.

I. LE DROIT EXISTANT

La **dotation globale de fonctionnement** des régions est composée de deux parts :

- une **part forfaitaire** dont le taux de croissance était jusqu'en 2010 fixé par le comité des finances locales (entre 60 % et 90 % du taux d'évolution de la DGF) ;
- et une **part péréquation** dont la masse est égale à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des régions et la dotation forfaitaire.

Le Comité des finances locales a, depuis 2004, très fortement favorisé la péréquation régionale. Ainsi la masse dédiée à cette part a augmenté de plus de 107 millions d'euros, soit + 142 % entre 2004 et 2011.

En 2011, la DGF des régions est demeurée identique à celle de 2010. Néanmoins, la part forfaitaire a fait l'objet d'une diminution de 0,12 %, permettant ainsi d'assurer une progression de la part péréquation de 6,3 millions d'euros.

Conformément à l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales, sont **bénéficiaires** de la dotation de péréquation, les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. Ce potentiel fiscal est établi par application de l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales et tient compte des différentes compensations et exonérations (y compris celles concernant la taxe d'habitation).

Ainsi, en 2011, le **seuil d'éligibilité à la péréquation régionale** était de **98,05 euros par habitant** (soit 85 % du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des régions égal à 115,35 euros/hab.) et, comme en 2010, onze régions étaient éligibles à cette part. La région Nord-Pas-de-Calais et la région Auvergne, qui avaient bénéficié en 2010 d'une attribution de sortie non renouvelable, ne sont pas redevenues éligibles en 2011.

La **réforme des finances locales et la suppression de la taxe professionnelle** ont profondément modifié les ressources fiscales des régions. En effet, celles-ci ne disposent **pas de pouvoir de taux sur leurs ressources fiscales**

professionnelles, constituées de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des impositions forfaitaires sur le matériel roulant et sur les répartiteurs.

La **notion de potentiel fiscal** étant devenue dès lors **obsolète**, un nouvel indicateur de ressources des régions devait être mis en place.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, dans son **paragraphe I**, de remplacer la notion de potentiel fiscal régional, telle qu'elle est définie depuis la loi de finances pour 2011¹ à l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales, par celle d'**indicateur de ressources fiscales** qui sera utilisée pour la répartition de la dotation de péréquation régionale.

Cet indicateur des ressources fiscales des régions (IRFR) permet de prendre en compte le nouveau panier de ressources fiscales des régions tel qu'il résulte de la réforme de la taxe professionnelle, tout en atténuant ses effets sur le « classement » des régions grâce à un **resserrement sur les ressources fiscales dont les bases sont évolutives**.

En effet, l'article 183 de la loi de finances pour 2011 prévoyait que, à compter de 2012, le calcul du potentiel fiscal des régions intègre les nouvelles ressources fiscales des régions : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) relative au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs et IFER relative aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et aux équipements de commutation.

Aux bases brutes de ces impositions devait s'appliquer le taux moyen national de chacune des impositions. Le potentiel fiscal est ensuite majoré des montants perçus au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et majoré ou minoré des montants perçus ou versés au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Toutefois, d'après les **simulations** réalisées avec les données fiscales provisoires, le potentiel fiscal ainsi calculé **bouleverserait la répartition de la dotation de péréquation** dans la mesure où toutes les régions de métropole jusqu'à présent éligibles perdraient leur éligibilité et où seule la région Île-de-France, nouvellement éligible bénéficierait des crédits de la péréquation.

Pour calculer la richesse des régions, le **nouvel indicateur** proposé par le présent article ne retient donc que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les certificats d'immatriculation et la TIPP modulable. Il **exclut la DCRTP et les versements du FNGIR**. Il prévoit toutefois de minorer l'indicateur par le prélèvement effectué au titre du FNGIR.

¹ Votre commission des finances n'avait pas approuvé cette définition, estimant nécessaire de disposer préalablement de simulations.

Le **paragraphe II supprime** l'article L.4332-6 du CGCT qui définissait l'**effort fiscal régional** comme le rapport entre le produit des trois taxes directes locales perçues par la région et le potentiel fiscal. Cette notion a perdu toute signification depuis la réforme de la fiscalité locale en ce qui concerne le niveau régional.

Le **paragraphe III gèle** les montants des **dotations forfaitaires** des régions et de la collectivité territoriale de Corse, définis à l'article L. 4332-7 du CGCT, à leur niveau de 2011 et prévoit que le **comité des finances locales** peut, le cas échéant, diminuer le montant de la dotation forfaitaire des régions afin d'augmenter les masses consacrées à la péréquation.

Le **paragraphe IV** propose de nouvelles modalités de **répartition de la dotation de péréquation** régionale. Il modifie l'article L. 4332-8 du CGCT sur les points suivants :

- les **régions d'outre-mer** deviennent éligibles de droit à la part péréquation ;

- le **critère d'éligibilité**, exigeant un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen, est remplacé par la double condition d'un IRFR inférieur à l'IRFR moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et de collectivité territoriale de Corse et d'un PIB par habitant inférieur à 1,3 fois le PIB moyen par habitant des mêmes collectivités. L'**introduction d'un critère PIB**¹ permet d'écarter les régions les plus développées économiquement, au premier rang desquelles la région Ile-de-France, du bénéfice de la dotation de péréquation ;

- en parallèle des nouveaux pouvoirs qui lui sont attribués au titre de l'article L. 4332-7, le **comité des finances locales** est autorisé à accroître le montant consacré à la péréquation régionale dans la limite de 5 % par an ;

- les critères de **répartition** des versements sont modifiés pour remplacer la référence au potentiel fiscal par une référence à l'IRFR et supprimer la mention de l'effort fiscal. Ils maintiennent le principe d'une répartition reposant sur le calcul de **deux parts égales**, la première évaluée en fonction de la population et de l'écart entre l'IRFR par habitant de la région considérée et l'IRFR moyen par habitant des régions ; la seconde part calculée en fonction de l'IRFR superficiaire², selon l'écart entre la moyenne des régions et la région considérée ;

- des **garanties** sont mises en place afin d'éviter une diminution brutale des attributions des régions jusqu'à présent éligibles. Le texte prévoit pour ces régions, une « garantie de baisse limitée » (GBL), consistant en une diminution progressive de leurs attributions sur les trois prochaines années (à hauteur de 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 de l'attribution perçue l'année précédente). Ce mécanisme vise

¹ *Produit intérieur brut connu au 1^{er} janvier de l'année de répartition dont le montant est fixé de manière définitive par l'institut national de la statistique et des études économiques.*

² *De ce point de vue, la réforme proposée ne supprime pas la dualité des critères d'éligibilité et de répartition dénoncée par votre rapporteur spécial dans son rapport sur la péréquation régionale en 2009 (Rapport d'information n° 556 (2008-2009) de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances).*

à assurer une convergence progressive des dotations de péréquation des régions jusqu'à présent éligibles et des régions nouvellement éligibles. Pour les régions devenant inéligibles, la garantie de sortie « de droit commun » d'ores et déjà prévue est maintenue. Elle assure à toute région devenue inéligible une attribution non renouvelable égale à 50 % du montant perçu l'année précédente.

Le **paragraphe V** modifie l'article L. 4434-9 du CGCT relatif à la **quote-part** de la dotation de péréquation régionale perçue par les **régions d'Outre-mer**. Il prévoit le **plafonnement** de la progression de leur quote-part à + 2,5 % par rapport à l'année antérieure et apporte des **ajustements de coordination**, en supprimant les références à l'effort fiscal et à l'écart à 85 % du potentiel fiscal par habitant.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre une correction rédactionnelle, l'Assemblée nationale a adopté sur le présent article, **quatre amendements du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Ces amendements sont la **conséquence** de l'introduction en première partie de la loi de finances de mesures d'**économies supplémentaires**, à hauteur de **200 millions d'euros**, pesant sur les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, et en particulier, de la suppression de l'augmentation de 16 millions d'euros de la DGF régionale.

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale visent donc à **reconduire en 2012 les montants de dotation forfaitaire et de dotation de péréquation perçus par les régions en 2011**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre **commission des finances** a décidé lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2012 de **s'opposer au plan d'économies supplémentaire de 200 millions d'euros** imposé aux collectivités territoriales.

Elle ne peut donc être que défavorable aux modifications introduites en ce sens sur le présent article par l'Assemblée nationale et elle vous propose par **amendement** de les supprimer.

S'agissant de la création du nouvel indicateur de ressources fiscales et des nouvelles modalités de répartition de la dotation de péréquation régionale, vos rapporteurs spéciaux notent qu'elles réduisent la complexité et les injustices du dispositif antérieur et qu'elles atténuent les anomalies liées à la suppression de la taxe professionnelle dans le « classement » des régions, notamment du fait de l'introduction du critère de PIB régional.

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

ARTICLE 58

(Art. L. 2337-1, L. 2337-2, L. 2337-3, L. 2336-1, L. 2336-2, L. 2336-3, L. 2336-4, L. 2336-5, L. 2336-6, L. 2336-7, L. 2564-69, L. 2573-56, L. 3336-1 et L. 4333-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 331-26 du code de l'urbanisme et art. 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Création du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)

Commentaire : le présent article propose la création, à compter de 2012, d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) doté de 250 millions d'euros en 2012, 500 millions d'euros en 2013, 750 millions d'euros en 2014 et de 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 125 de la loi de finances pour 2011¹ a fixé les principes devant guider la **création, à compter de 2012, d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)**.

Son II prévoyait que ce fonds devrait représenter, en 2012, 2013 et 2014 respectivement 0,5 %, 1 % et 1,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). A compter de 2015, il fixait un objectif de ressources à 2 % de ce montant.

Ses III et IV mettaient en œuvre un prélèvement sur les communes et les EPCI dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel financier par habitant moyen. Trois prélèvements étaient prévus portant, d'une part, sur les EPCI, d'autre part, sur leurs communes membres et, enfin, sur les communes isolées.

Son V prévoyait que les reversements du fonds ne bénéficieraient qu'aux EPCI dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne nationale, les communes isolées étant donc exclues de tout reversement.

Son VI précisait qu'une délibération de l'EPCI fixerait les modalités de répartition entre l'EPCI et ses communes membres des sommes reversées par le fonds, la fraction reversée aux communes membres ne pouvant être inférieure à 50 % du montant perçu du FPIC.

Enfin, le IX demandait au Gouvernement un rapport sur les modalités de répartition du FPIC.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **fixe les modalités de fonctionnement du FPIC**, mis en œuvre à compter de l'année 2012. A cette fin, il rétablit un chapitre VI au sein du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui comprend les articles L. 2336-1 à L. 2336-7 nouveaux.

A. L'OBJECTIF DE RESSOURCES DU FONDS

L'article L. 2336-1 du CGCT définit le montant de ressources du FPIC en **valeur absolue pour les années 2012, 2013 et 2014 : respectivement 250, 500 et 750 millions d'euros.**

A compter de l'année 2015, il prévoit que les ressources du fonds seront égales à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre. Cette notion de « ressources fiscales » nécessite une définition, précisée par le 2° du II de l'article L. 2336-1 précité. Elles sont composées du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de la taxe d'habitation (TH), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER).

Sont donc exclues du panier l'ensemble des autres recettes fiscales du bloc communal.

B. UN DISPOSITIF FONDÉ SUR « L'ENSEMBLE INTERCOMMUNAL »

Le III de l'article L. 2336-1 précité introduit **la notion nouvelle « d'ensemble intercommunal », correspondant à un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.** C'est cet ensemble qui servira de base au fonctionnement du FPIC, tant pour les prélèvements à son profit que pour ses reversements.

Le IV du même article prévoit le classement des ensembles intercommunaux en six groupes démographiques. Ces strates sont ainsi définies :

- de 0 à 9 999 habitants ;
- de 10 000 à 19 999 habitants ;
- de 20 000 à 49 999 habitants ;
- de 50 000 à 99 999 habitants ;
- de 100 000 à 199 999 habitants ;
- et de 200 000 habitants et plus.

C. LA DÉFINITION DU « POTENTIEL FINANCIER AGRÉGÉ » D'UN ENSEMBLE INTERCOMMUNAL

L'article L. 2336-2 du CGCT introduit la notion de **potentiel financier agrégé d'un ensemble intercommunal**. Ce potentiel financier agrégé est la somme des potentiels financiers d'un EPCI et de ses communes membres et permet d'apprécier la richesse d'un territoire indépendamment de l'organisation territoriale choisie. Le potentiel financier d'une commune isolée pourra ainsi être comparé au potentiel financier agrégé d'un ensemble intercommunal de taille similaire.

Il prend donc en compte le potentiel fiscal résultant de l'application aux bases communales de **TH**, de **TFPB**, de **TFPNB** et de **CFE** des taux moyens nationaux d'imposition à chacune de ces taxes. Y sont ajoutés les produits de **CVAE**, des **IFER** et de la taxe sur les surfaces commerciales (**TaSCom**) perçus par l'EPCI ainsi que par ses communes membres. Le potentiel financier agrégé prend également en compte les montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (**DCRTP**) ainsi que les prélèvements ou les reversements dont ont bénéficié l'EPCI ou ses communes membres au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (**FNGIR**) communal et intercommunal.

Certaines autres taxes y sont intégrées : le prélèvement sur le **produit des jeux**, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de **remontées mécaniques**, la surtaxe sur les **eaux minérales** et la **redevance communale des mines**.

A ces ressources fiscales s'ajoutent les montants que chaque commune de l'ensemble intercommunal a perçus au titre de la **compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle** ainsi que la **dotation de compensation perçue par l'EPCI**.

Le montant ainsi constitué correspond au **potentiel fiscal agrégé** de l'ensemble intercommunal. A ce montant, s'ajoutent, pour parvenir au **potentiel financier agrégé** de l'ensemble intercommunal, la **dotation forfaitaire** perçue par les communes membres de cet ensemble. Il est en revanche diminué de l'éventuel prélèvement « France Télécom » opéré sur les ressources fiscales de l'EPCI et de ses communes membres.

D. L'ARTICULATION ENTRE LE FPIC ET LE FSRIF

Le II de l'article L. 2336-2 précité prévoit que le **potentiel financier agrégé pris en compte pour le calcul des prélèvements au FPIC sera minoré ou majoré des montants prélevés ou perçus au titre du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)**, qui fait l'objet de l'article 59 du présent projet de loi de finances.

Il permet ainsi d'articuler les prélèvements au profit des deux fonds en **garantissant aux EPCI et aux communes d'Ile-de-France qu'ils ne seront pas prélevés deux fois sur la même base**. Ainsi, par exemple, si l'ensemble intercommunal a déjà fait l'objet d'un prélèvement au titre du FSRIF, son potentiel

financier agrégé sera minoré de ce prélèvement pour calculer le montant du prélèvement ou du reversement dont il fera l'objet au titre du FPIC.

E. LE CALCUL DE LA CONTRIBUTION AU FPIC

L'article L. 2336-3 du CGCT prévoit les modalités de calcul, pour chaque ensemble intercommunal et commune isolée, du montant du prélèvement qu'il subira au titre du FPIC. Les communes et EPCI du département de Mayotte sont exclues du dispositif.

Le 1° de l'article dispose que **seront contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen de sa strate démographique**, définie par l'article L. 2336-2. Le montant de leur contribution sera proportionnel à l'écart entre leur potentiel financier agrégé et le potentiel moyen de leur strate.

Le 3° du même article prévoit que **le prélèvement portant sur un ensemble intercommunal est réparti entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leur contribution au potentiel financier agrégé** de l'ensemble intercommunal qu'ils constituent. S'agissant des EPCI, leur contribution au potentiel financier agrégé est minorée des attributions de compensation qu'ils ont versées à chaque commune membre, afin de ne pas prendre en compte dans leur potentiel des ressources qui ne leur bénéficient pas *in fine*. En outre, il est prévu que la répartition puisse être opérée librement, par délibération prise à l'unanimité du conseil intercommunal.

Enfin, le 4° de l'article prévoit **un dispositif de plafonnement des prélèvements**. La somme des prélèvements opérés sur chaque ensemble intercommunal ou commune isolée au titre du FPIC et du FSRIF ne peut excéder 15 % des ressources prises en compte dans le calcul de leur potentiel financier.

F. L'APPLICATION DU DISPOSITIF EN OUTRE-MER

L'article L. 2336-4 du CGCT prévoit qu'un prélèvement est opéré sur les ressources du FPIC au profit de certaines collectivités territoriales d'outre-mer : les départements d'outre-mer, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

Le montant de la quote-part prélevée serait égal au rapport entre la population de l'ensemble de ces territoires et celle de la France entière, majoré de 33 %.

Cette quote-part serait répartie en deux enveloppes :

- la première au profit des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte. Cette enveloppe sera répartie selon les mêmes modalités que les reversements au profit des collectivités de métropole ;

- la seconde au profit des autres collectivités d'outre-mer concernées, répartie proportionnellement à la population de ces collectivités.

G. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU FPIC

L'article L. 2336-5 du CGCT prévoit les modalités de répartition des ressources du FPIC. Comme pour les prélèvements, les reversements ne concernent directement que les ensembles intercommunaux et les communes isolées.

La répartition s'effectuera en fonction d'un **indice synthétique de ressources et de charges** prenant en compte :

- pour moitié, l'écart entre le **potentiel financier agrégé** de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée et le potentiel financier agrégé moyen de sa strate démographique ;

- pour l'autre moitié, l'écart entre le **revenu moyen par habitant** de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée et le revenu moyen par habitant moyen de métropole.

Seule **la première moitié** des ensembles intercommunaux et des communes isolées ayant l'indice synthétique le plus élevé - donc les plus défavorisés - bénéficieront de reversements.

Le montant du reversement sera égal au produit de la population de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée par son indice synthétique.

H. LA RÉPARTITION DU REVERSEMENT ENTRE L'EPCI ET SES COMMUNES MEMBRES

Le 4° de l'article L. 2336-5 précité prévoit que l'attribution bénéficiant à chaque ensemble intercommunal est **répartie entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leurs ressources fiscales** telles que définies par le I de l'article L. 2336-2 précité.

Toutefois, à la majorité qualifiée classique, les conseils intercommunaux pourront opter pour une répartition différente : répartition entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale puis répartition de la part revenant aux communes membres, entre celles-ci, au prorata de leurs ressources fiscales.

Enfin, à l'unanimité, le conseil intercommunal pourra prévoir des modalités de répartition libres.

I. UN DISPOSITIF DE GARANTIE

L'article L. 2336-6 du CGCT prévoit un **dispositif de garantie pour les ensembles intercommunaux et les communes isolées qui cessent d'être éligibles aux reversements du FPIC**.

Ils bénéficieront, à compter de 2013 - première année où une sortie du dispositif est possible - d'un reversement égal à la moitié de celui perçu au titre de l'année précédente. Ces reversements seront opérés avant répartition du reste de l'enveloppe au profit des collectivités éligibles.

Enfin, un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application de l'ensemble du dispositif.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté vingt-neuf amendements au présent article.

A. UNE MONTÉE EN CHARGE PLUS LENTE DU DISPOSITIF

L'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par le Gouvernement visant à **étaier sur une année supplémentaire la montée en charge du FPIC**.

Ainsi, les ressources du FPIC seraient de 250 millions d'euros en 2012, 440 millions en 2013, 625 millions en 2014, 815 millions en 2015 et ce ne sera qu'à compter de 2016 qu'elles équivaudront à 2 % des ressources fiscales du bloc communal.

B. LA MINORATION DU PLAFONNEMENT DES PRÉLÈVEMENTS

L'Assemblée nationale a adopté, avec les avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement, trois amendements identiques visant à **abaisser le plafonnement des prélèvements au titre du FPIC et du FSRIF à 10 % - et non plus 15 % - du potentiel financier agrégé** des ensembles intercommunaux et des communes.

C. L'EXCLUSION DE LA TAXE SUR LES REMONTÉES MÉCANIQUES

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, deux amendements identiques présentés par sa commission des finances et par notre collègue député Michel Bouvard visant à **exclure la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques du potentiel financier agrégé** servant de base au calcul des prélèvements au titre du FPIC.

D. LA PRISE EN COMPTE DE L'EFFORT FISCAL DANS LA RÉPARTITION DU FPIC

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, deux amendements de nos collègues députés Bernard Carayon, rapporteur spécial, et Gilles Carrez, rapporteur général, visant à **prendre en compte l'effort fiscal dans les critères de répartition des ressources du FPIC**.

L'indice synthétique utilisé pour les reversements serait donc composé :

- pour **40 %**, en fonction du **potentiel financier agrégé** ;
- pour **40 %**, en fonction du **revenu moyen par habitant** ;
- pour **20 %**, en fonction de **l'effort fiscal de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée**. L'effort fiscal d'un ensemble intercommunal est défini comme le rapport entre la somme des produits, perçus par l'EPCI et ses communes membres, des impôts, taxes et redevances habituellement pris en compte dans la notion d'effort fiscal, rapportée au potentiel fiscal agrégé. **L'effort fiscal ne serait pris en compte que dans la limite de 0,9** afin d'éviter de favoriser les collectivités dont les taux d'imposition sont les plus élevés parce qu'elles sont considérées budgétairement moins « vertueuses ».

E. MODIFICATION DE L'ARTICULATION ENTRE LE FSRIF ET LE FPIC

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement de nos collègues députés Bernard Carayon, rapporteur spécial, et Gilles Carrez, rapporteur général, qui modifie l'articulation entre les prélèvements au titre du FSRIF et du FPIC.

L'amendement ne revient pas sur la prise en compte, dans le potentiel financier agrégé servant au calcul du prélèvement au titre du FPIC, des éventuels prélèvements et reversements dont les ensembles communaux et les communes isolées ont pu faire l'objet au titre du FSRIF.

En revanche, il prévoit que **si une commune membre d'un EPCI a été prélevée au titre du FSRIF, le prélèvement qui lui est imputé par l'intercommunalité au titre du FPIC est minoré de celui déjà subi au titre du FSRIF**. Ainsi, par exemple, si une commune a payé 80 au FSRIF et que la répartition au sein de l'intercommunalité lui impute un dû de 100 au titre du FPIC, elle n'aura qu'à payer la différence, soit 20. La somme non prélevée sera répartie entre l'EPCI et les autres communes membres de l'EPCI, au prorata des prélèvements déjà effectués.

F. CRÉATION D'UNE STRATE SUPPLÉMENTAIRE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis défavorable du Gouvernement, deux amendements identiques de notre collègue député Jean-Pierre Balligand et de sa commission des finances, visant à scinder en deux la première strate démographique utilisée pour effectuer les prélèvements et les reversements sur les ensembles intercommunaux et les communes isolées.

Ainsi, deux strates, la première de 0 à 2 499 habitants et la seconde de 2 500 à 9 999 habitants se substituent à une unique strate de 0 à 10 000 habitants.

Cette modification vise à prendre en compte la grande hétérogénéité des communes et EPCI de moins de 10 000 habitants. Les auteurs des amendements ont souhaité éviter que les ensembles intercommunaux de plus de 2 500 habitants, qui

subissent des charges de centralité importantes, ne soient pénalisés par rapport à ceux de moins de 2 500 habitants, dont le potentiel financier agrégé est nécessairement moins élevé.

G. AMENDEMENTS RÉDACTIONNELS ET DE PRÉCISION

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel proposé par nos collègues députés Bernard Carayon, rapporteur spécial, et Gilles Carrez, rapporteur général, visant à **rebaptiser le FPIC « Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales »** et non « Fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales », considérant que la péréquation mise en œuvre ne portait pas que sur des ressources fiscales.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté dix-sept autres amendements rédactionnels ou de précision.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux **saluent tout d'abord la création d'un dispositif de péréquation horizontale des ressources communales et intercommunales**, qui répond au besoin réel d'une plus grande égalité entre les collectivités territoriales. Ils précisent toutefois que ces dispositifs de rééquilibrage entre les collectivités territoriales ne sauraient se substituer à la nécessaire péréquation verticale mise en œuvre *via* les dotations versées par l'Etat aux collectivités.

Ils se félicitent également que **le dispositif proposé par le Gouvernement soit sur de très nombreux points proche de celui préconisé par le groupe de travail mis en place par votre commission des finances** au premier semestre 2011 et présidé par notre collègue Jean Arthuis¹. Le comité des finances locales et les différentes associations d'élus ont également été associées à la réflexion du Gouvernement.

A. FIXER AU FPIC UN OBJECTIF AMBITIEUX

S'agissant de l'objectif du FPIC en termes de montant, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement** qui reprend plusieurs propositions formulées par le groupe de travail précité de votre commission des finances sur la péréquation des ressources des collectivités territoriales :

¹ Voir le rapport d'information n° 731 (2010-2011), « Péréquation financière entre les collectivités territoriales : les choix de la commission des finances du Sénat », MM. Philippe Dallier, Charles Guéné, Pierre Jarlier et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances.

- il revient à une **montée en puissance du FPIC sur quatre ans**, au lieu de l'étalement sur cinq ans adopté à l'Assemblée nationale ;

- il substitue à l'objectif de 2 % des ressources fiscales en 2015, peu lisible, un objectif en valeur absolue fixé à **1 milliard d'euros** ;

- enfin, il propose une **clause de revoyure, en 2015**, afin d'évaluer les effets péréquateurs du fonds et de prévoir, en fonction, les modalités de sa montée en puissance à compter de 2016.

B. RELEVER LE PLAFONNEMENT DES PRÉLÈVEMENTS

L'Assemblée nationale a abaissé le plafonnement commun des prélèvements au FSRIF et au FPIC à 10 % du potentiel fiscal des communes ou des ensembles intercommunaux concernés.

Cet abaissement, qui vise à protéger les communes et les intercommunalités les plus riches, est en contradiction avec l'objectif de péréquation fixé au FPIC. Il conduirait à un report de la solidarité territoriale sur les communes et les ensembles intercommunaux disposant de relativement moins de ressources.

Par conséquent, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement pour revenir au plafonnement initial du texte du Gouvernement, soit 15 % du potentiel fiscal** des communes ou des ensembles intercommunaux.

C. SORTIR PAR LE HAUT DU PROBLÈME DE LA STRATIFICATION

Une grande partie des débats ayant eu lieu au sein du groupe de travail précité de votre commission des finances, au comité des finances locales et à l'Assemblée nationale ont porté sur **la stratification ou non des prélèvements et des reversements au titre du FPIC**.

Une absence de stratification aurait eu pour effet de défavoriser les grandes villes, du fait de la corrélation positive entre la taille d'une commune ou d'un EPCI et le montant de son potentiel financier. Les prélèvements auraient essentiellement porté sur les grandes agglomérations tandis que les petites communes et intercommunalités auraient bénéficié des reversements.

A l'inverse, la stratification proposée par le présent article pose problème. En effet, en raison de la corrélation évoquée ci-dessus, la stratification risque de pénaliser les communes et les ensembles intercommunaux situés en haut d'une strate et de favoriser celles qui se trouvent au contraire proches du seuil inférieur de la strate. La création par l'Assemblée nationale d'une septième strate, allant de 0 à 2 499 habitants, ne résout pas ce problème et ses conséquences n'ont d'ailleurs pas encore pu être évaluées par la direction générale des collectivités locales.

Pour sortir de ce débat, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **une solution simple : reprendre le dispositif de lissage appliqué pour le versement de la dotation de base des communes**. L'article L. 2334-7 du CGCT prévoit en effet que *« cette dotation de base est égale pour chaque commune au produit de sa*

*population par un montant [par habitant] en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat »¹. Cette disposition vise à **pondérer la population par un coefficient croissant en fonction de la taille des communes**. Plus la commune est de taille importante, plus le montant de sa dotation de base est élevé.*

Appliquer cette solution pour la mise en œuvre du FPIC permettra de **remédier à la corrélation entre l'indicateur de ressources élargi par habitant et la taille des communes**. Plus la commune isolée ou l'ensemble intercommunal sera de taille importante, plus le nombre de ses habitants sera majoré et, par conséquent, plus son indicateur de ressources élargi par habitant sera réduit. Vos rapporteurs spéciaux vous proposent donc **un amendement pour appliquer cette solution, qui permet de comparer les communes et les ensembles intercommunaux de toutes les tailles sans subir les effets négatifs de l'accroissement de l'indicateur en fonction de la taille** de la commune isolée ou de l'ensemble intercommunal. Le dispositif des strates devient inutile.

D. LA PRISE EN COMPTE DE L'EFFORT FISCAL

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent également **un amendement visant à relever le plafond de prise en compte de l'effort fiscal** dans les critères de reversement du FPIC.

Il **passerait ainsi de 0,9 à 1**, ce qui permettrait de ne pas défavoriser les communes qui mobilisent leurs ressources fiscales, dans la limite de la moyenne nationale.

E. LES MODALITÉS DE PRÉLÈVEMENT ET DE REVERSEMENT AU SEIN DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX

Enfin, pour pondérer les prélèvements et les reversements pratiqués par le FPIC en prenant en compte les charges de centralité et l'effort fiscal des communes et des EPCI, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement pour substituer à la notion de produits fiscaux celle de potentiel fiscal dans les critères de répartition des prélèvements et des reversements au FPIC, entre un EPCI et ses communes membres**.

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

¹ La disposition réglementaire d'application est prévue à l'article R. 2334-3 du CGCT.

ARTICLE 59

(Art. L. 2531-13 à L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales)

Adaptation du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) à la réforme de la fiscalité locale

Commentaire : le présent article vise à redéfinir les objectifs et les modalités de fonctionnement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).

I. LE DROIT EXISTANT

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) a été créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 avec pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Le fonds est alimenté par un **double prélèvement** pesant sur les communes et EPCI de la région Ile-de-France.

Le premier prélèvement, sur les seules communes, est fonction du potentiel financier. Sont ainsi contributrices les communes dont le potentiel financier est supérieur d'au moins 25% au potentiel financier moyen de l'ensemble des communes de la région Ile-de-France. Ce prélèvement est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Le second prélèvement est appliqué aux **communes aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** dont les **bases totales d'imposition à la taxe professionnelle** par habitant sont supérieures à la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant.

Le total des deux prélèvements s'est élevé à **190 047 559 euros** (mis en répartition) **en 2011** dont seulement 30 089 786 euros à la charge des EPCI en raison des multiples plafonnements applicables.

Les **bénéficiaires** du fonds sont les communes de la région Ile-de-France classées en fonction d'un **indice synthétique** de ressources et de charges composé du **potentiel financier** (55 %), des **logements sociaux** (15 %), des **aides personnelles au logement-APL** (20 %) et du **revenu par habitant** (10 %). La moitié des communes de 10 000 habitants et plus et 18 % des communes de 5 000 à 10 000 habitants bénéficient des attributions au titre du fonds.

Les communes perdant leur éligibilité perçoivent une garantie de sortie de 50 %.

Les **ressources réparties en 2011 se sont élevées à 188 997 536 euros**, dont 182 256 647 euros pour les communes de plus de 10 000 habitants.

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 imposait une réforme du FSRIF ou conduisait à sa disparition.

La loi de finances pour 2011 a permis d'apporter les ajustements nécessaires à la répartition du fonds pour l'année **2011, année transitoire** dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. En attendant la redéfinition du potentiel financier en 2012, le choix a été fait de reprendre les bases et les taux de taxe professionnelle 2009 pour le calcul des contributions et des attributions du fonds.

Par ailleurs, à l'initiative du Sénat, la loi de finances pour 2011 prévoit une **montée en puissance progressive** du fonds, qui doit atteindre en 2015, 1,5 fois le montant atteint en 2009 (soit environ 280 millions d'euros).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose plusieurs modifications au mécanisme du FSRIF en vue d'adapter sa répartition à la recomposition de la fiscalité directe locale, de conforter son caractère péréquateur et d'assurer la montée en puissance du fonds à horizon 2015. Il procède à une réécriture totale des articles L. 2531-13 et L. 2531-14 du CGCT qui régissent respectivement les ressources et les attributions du FSRIF.

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU FSRIF ET LE RÉGIME DES PRÉLÈVEMENTS

Le **paragraphe I du présent article** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 2131-13 du CGCT.

Il précise tout d'abord les montants des **ressources annuelles du FSRIF** dans sa phase de montée en puissance. Celles-ci sont fixées à 210 millions d'euros en 2012, 230 millions en 2013 et 250 millions en 2014. A compter de 2015, les ressources du fonds sont fixées à 270 millions d'euros.

Il prévoit un **prélèvement unique**, acquitté exclusivement par les **communes** dont le **potentiel financier par habitant** est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France.

Il exclut toutefois d'office du prélèvement les communes dont l'indice synthétique tel que défini à l'article L. 2531-14 est supérieur à 1,2.

Selon les informations fournies à l'Assemblée nationale, ces règles auraient pour conséquence un élargissement notable du nombre des contributeurs, qui passerait de 76 à 110, et de celui des bénéficiaires, qui augmenterait de 145 à 176.

Le montant total du prélèvement annuel est réparti entre les communes contributrices en fonction de leur **écart relatif au carré** entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Île-de-France.

L'effet de cette règle est atténué par un **triple plafonnement** :

- le prélèvement ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune (telles que constatées dans son compte administratif) ;
- il ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré en 2009 ;
- les communes qui deviennent contributrices bénéficient d'un abattement de 50 % du montant de leur contribution la première année.

B. LE MÉCANISME DE REVERSEMENT

Le **paragraphe II du présent article** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 2131-14 du CGCT relatif aux attributions du FSRIF.

Il prévoit que les ressources du FSRIF seront réparties entre les communes de plus de 5 000 habitants dont la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieure à 1,2.

L'indice synthétique de ressources et de charges est modifié par rapport à la situation antérieure.

Il serait calculé à partir du rapport de chaque commune à la moyenne régionale :

- du **potentiel financier** par habitant, pondéré à hauteur de 50 % ;
- du **revenu moyen** par habitant, pondéré à hauteur de 25 % ;
- du **nombre de logements sociaux**, pondéré à hauteur de 25 %.

On observera que cet indice diffère de celui qui était applicable à l'ancien FSRIF mais également de celui qui est retenu pour la dotation de solidarité urbaine.

Les indices synthétiques (en pondération des critères)

	Potentiel financier	Revenu par habitant	Nombre de logements sociaux	Nombre d'APL	Effort fiscal
DSU	45 %	10 %	15 %	30 %	
Ancien FSRIF	55 %	10 %	15 %	20 %	
Nouveau FSRIF	50 %	25 %	25 %	0 %	
FPIC (projet initial PLF)	50 %	50 %	0 %	0 %	
FPIC (texte voté AN)	40 %	40 %	0 %	0 %	20 %

Source : commission des finances

L'attribution revenant à chaque commune éligible est calculée en fonction du produit de sa population par son indice synthétique ; ce produit est ensuite pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles afin d'accentuer l'effet redistributif.

Le texte proposé prévoit, en outre, **deux mécanismes de garantie** :

- une commune restant éligible ne peut recevoir moins de 50 % de son attribution au titre de l'année précédente ;

- une commune perdant son éligibilité reçoit, l'année suivante uniquement, 50 % du montant perçu avant la perte de l'éligibilité.

Enfin, les **paragraphes III et IV du présent article** prévoient de **supprimer les deux rapports sur l'utilisation des versements du FSRIF** que les articles L. 2531-15 et L.2531-16 du CGCT ont institués :

- le rapport annuel présenté par le Gouvernement au comité des élus du FSRIF sur les actions de développement social urbain entreprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires d'attributions au titre du fonds ;

- le rapport annuel que le maire d'une commune ayant bénéficié de versements du FSRIF doit présenter au conseil municipal.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, sur le présent article plusieurs amendements de nature et d'importance diverses.

Deux amendements présentés par notre collègue Bernard Carayon, rapporteur spécial de la commission des finances, ont apporté des **précisions** :

- la population retenue pour calculer le revenu moyen par habitant est la population issue du recensement et non la population DGF ;

- le taux de logements sociaux de référence à prendre en compte dans l'indice synthétique est celui des communes de 5 000 habitants et plus (et non de 10 000 habitants et plus, comme le prévoyait l'ancien indice du FSRIF).

L'Assemblée nationale a adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement, présenté par nos collègues députés Bernard Carayon et Gilles Carrez, visant à **supprimer la mention selon laquelle les communes dont l'indice synthétique tel que défini à l'article L. 2531-14 est supérieur à 1,2 ne peuvent pas être contributrices**. L'amendement de suppression a été justifié par l'argument selon lequel rendre possible le cumul de la contribution et du bénéfice du FSRIF permettrait **de lisser les effets de seuil**, sans défavoriser les communes les moins riches.

Elle a adopté avec l'avis favorable du Gouvernement un amendement présenté par les mêmes auteurs, visant à **lisser dans le temps l'augmentation des prélèvements au FSRIF pour les communes contributrices**. Le dispositif, qui précise que le prélèvement ne peut excéder 120 % en 2012, 130 % en 2013 et 140 %

en 2014 du prélèvement effectué en 2009, permet d'éviter que « *d'anciens contributeurs au FSRIF puissent voir, dès 2012, leur contribution atteindre le plafond de 150 % de leur contribution de 2009* » du fait de la montée en charge du fonds.

A l'initiative de plusieurs de nos collègues députés des groupes socialiste, UMP et communiste, mais contre l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, elle a adopté un amendement précisant que le prélèvement au titre du FSRIF est réalisé en amont du prélèvement du FPIC, et que les **prélèvements cumulés ne peuvent excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement** de la commune.

A l'initiative des mêmes auteurs et avec l'avis favorable de la commission des finances, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse, l'Assemblée nationale a **rétabli l'obligation pour les communes et pour le Gouvernement de présenter une information sur l'utilisation du FSRIF** en application des articles L. 2531-15 et L. 2531-16 du CGCT.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte du fait que nombre des recommandations formulées par le groupe de travail de votre commission des finances concernant le FSRIF, qui rejoignaient en large part les préconisations du syndicat mixte Paris-Métropole, ont été intégrées dans la réforme proposée par le présent projet de loi de finances.

Sur plusieurs points toutefois, concernant notamment l'objectif chiffré des ressources du Fonds¹ ou la composition de l'indice synthétique de ressources et de charges², certaines divergences subsistent et feront l'objet de débats en séance publique.

A ce stade, vos rapporteurs spéciaux vous soumettent **trois amendements**. Le premier fixe, pour le FSRIF, un **objectif chiffré de réduction des écarts de ressources** intra régionaux. Le second prévoit, en **2015**, une **clause de « revoiyure »** qui permettra de réévaluer le rythme de la montée en puissance du FSRIF. Le troisième est rédactionnel.

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

¹ Le groupe de travail de la commission des finances souhaitait porter ce montant en 2015 de 250 à 300 millions d'euros, soit très exactement 2 % du potentiel financier de la région.

² Le groupe de travail de la commission de finances avait opté pour un indice synthétique à deux critères, le revenu moyen et l'indicateur de ressources élargi.

SECONDE PARTIE

LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

La suppression à l'initiative de la commission des finances du Sénat, en 2011, des dotations inscrites au titre de l'action n° 2 « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », s'est avérée justifiée, aucun crédit n'ayant été consommé en 2011, ni inscrit dans le projet de loi de finances 2012.

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

Le montant des crédits inscrits sur le compte, sur lequel transitent de nouveau depuis 2011 les impositions économiques locales (CVAE, IFR, CFE, TaSCom) ainsi que la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, enregistre une forte augmentation, de 3,4 milliards d'euros, soit + 4,3 %

Les indicateurs mesurant le respect des engagements de mise à disposition des fonds pour les collectivités territoriales voient leurs résultats baisser.

Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **100 % des réponses** étaient parvenues sur la mission « Avances aux collectivités territoriales ».

II. ANALYSE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) **dont les crédits s'élèvent à 90,893 milliards d'euros en 2012** est le principal compte de concours financiers de l'Etat.

Il comporte deux sections, à chacune desquelles est associé un programme :

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

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

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

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

1. Seule une des quatre actions du programme est provisionnée

Le programme comporte quatre actions dont seule la première, action n° 1 « Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales », est provisionnée, à hauteur de 6 millions d'euros. Son objet est d'accorder des **avances à des collectivités et à des établissements publics**, afin qu'ils puissent faire face à des **difficultés momentanées de trésorerie**.

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

Selon les réponses fournies à vos rapporteurs spéciaux, **la seule collectivité qui était encore à ce jour concernée** au titre de cette aide, la Commune de Fontienne (Alpes-de-Haute-Provence) a remboursé le capital de l'avance du Trésor le 25 octobre 2010 et les intérêts le 23 novembre 2010.

Les trois autres actions du programme¹ ne font l'objet d'aucune proposition d'ouverture de crédits pour 2012.

En ce qui concerne l'action n° 2, « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », la dotation initiale de 0,8 million d'euros qui était prévue par le projet de loi de finances 2011 avait été supprimée à l'initiative de votre commission des finances, eu égard à l'ancienneté de la dernière avance accordée à ce titre qui remontait à 1996.

2. La dette de la Nouvelle-Calédonie

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

S'agissant de la **dette de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice** au titre de l'action n° 4 depuis 1990, et sur laquelle la commission des finances interroge régulièrement le responsable de programme, vos rapporteurs spéciaux observent une **avancée positive**. En effet, la réponse fournie au questionnaire budgétaire rappelle que « *le montant total des sommes dues figure respectivement à l'actif de l'Etat et au passif du Territoire (dans le compte de gestion). La créance que l'Etat détient sur la Nouvelle-Calédonie n'est pas contestée dans son principe par le territoire. **Aucun abandon de créance n'est envisagé.*** »

Elle précise également que : « *au niveau comptable et suite à une observation formulée par la Cour des Comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État, la créance a été dépréciée à 100% dans les comptes 2008* » et que « *pour le règlement de la dette, la possibilité de missionner l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration reste une option étudiée avec le ministère de l'outre-mer. L'objectif serait de **définir un échéancier de remboursement**, compatible avec les capacités financières de la Nouvelle-Calédonie.* »

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

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » retrace l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur le montant d'une partie de leurs impositions. Il est doté pour

¹ Il s'agit de l'action n° 2 « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », et, concernant spécifiquement l'Outre-mer, des actions n° 3 « Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) » et n° 4 « Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel ».

2012 de 90,2 milliards d'euros, en augmentation (+ 4 %) par rapport à la loi de finances pour 2011.

1. Une évolution liée à la réforme de la fiscalité locale

L'action 1 du programme, « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » porte les crédits correspondant aux impôts et taxes transitant par le compte d'avances et revenant aux collectivités locales et à des organismes divers. Il s'agit :

- du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, de la taxe d'habitation sur les logements vacants ;
- du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que de la taxe de balayage ;
- du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture, de chambre de commerce et d'industrie, de chambre de métiers ;
- des produits des impôts créés en remplacement de la taxe professionnelle, qui transitent par le compte d'avance à compter de 2011 : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciale (TaSCom).

En 2011, ces crédits avaient enregistré une forte augmentation liée à l'intégration dans le « circuit » du compte d'avances de ces nouvelles impositions. L'augmentation est plus modérée pour 2012.

Crédits en AE et CP

(en euros)

	2009	2010	2011	2012
AE = CP	80 516 000 000	54 399 175 401	80 831 303 191	84 307 603 557

Source : projets de lois de finances

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

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

Les montants en cause **progressent de 1,2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 et s'établissent à **5,929 milliards d'euros**.

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

3. Une dégradation des résultats de performance

Le programme comporte trois indicateurs de performance, dont deux mesurent le respect des engagements pris en termes de **délais de mise à disposition des avances** sur contributions directes locales et sur TIPP.

Vos rapporteurs spéciaux constatent que ces deux indicateurs présentent, pour 2010, des **résultats moins bons que sur l'exercice 2009**.

Ainsi, le pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue est passé de 99,58 % à 99,50 % pour les contributions directes locales et de 98,35% à 97,77 % pour la TIPP.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°	1
----	---

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 53

Avant l'article 53, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les mécanismes de péréquation ont pour objectif le rapprochement progressif des ressources par habitant des collectivités territoriales. Ils conduisent à ce qu'aucune commune ou ensemble intercommunal n'ait, dans un délai de dix ans à compter de la publication de la présente loi, un indicateur de ressources élargi par habitant, corrigé par les dispositifs de péréquation horizontale, inférieur à 80 % de celui de sa strate démographique. Ce taux est fixé à 90 % pour les départements. Il est fixé à 95 % de l'indicateur de ressources fiscales par habitant, corrigé par les dispositifs de péréquation horizontale pour les régions.

OBJET

Cet amendement propose, comme l'a recommandé le conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport sur la fiscalité locale publié en mai 2010, de fixer un **objectif de réduction des inégalités**, par le rapprochement progressif des ressources des collectivités territoriales, mesurées par l'indicateur de ressources élargi.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

2

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 53

I. Alinéas 4 à 9

Remplacer ces alinéas par deux alinéas ainsi rédigés :

II. - Au début des troisième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 3334-3 du même code, les mots : « En 2011 » sont remplacés par les mots : « En 2011 et en 2012 », et le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette garantie peut être minorée selon un taux fixé par le Comité des finances locales afin d'abonder la dotation prévue à l'article L. 3334-4. »

II. Alinéa 31

Remplacer les mots :

À compter de 2011

par les mots :

En 2011 et en 2012

OBJET

Cet amendement vise à supprimer la réduction automatique de la dotation de garantie des départements pour financer la majoration de certaines composantes de la DGF.

En effet, ce dispositif, introduit à l'Assemblée nationale, résultait directement du choix du Gouvernement d'annuler la hausse de la DGF des départements prévue dans le projet de loi de finances initiale, dans le cadre des mesures visant à réduire de 200 millions d'euros les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

C'est donc un amendement de coordination avec la position de votre commission des finances, qui est revenue sur l'ensemble des mesures portant réduction de 200 millions de ces concours qui vous est proposé.

En outre, cet amendement propose de **ne pas pérenniser le gel de la dotation de base, de la dotation de garantie, de la dotation forfaitaire du département de Paris et de la dotation de compensation des départements au-delà de l'année 2012.** Le gel ne serait donc maintenu que pour l'année 2012.

Cette position est cohérente avec celle adoptée par votre commission des finances s'agissant du gel portant sur d'autres dotations versées aux collectivités territoriales et prévu à l'article 7 du présent projet de loi de finances.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

3

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 53

I. Après l'alinéa 24

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'indicateur de ressources élargi d'un département est égal à son potentiel financier majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de péréquation urbaine prévue à l'article L. 3334-6-1 ou de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7.

II. Alinéa 25

Remplacer les mots :

Le potentiel fiscal par habitant et le potentiel financier par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal et au potentiel financier
par les mots :

Le potentiel fiscal par habitant, le potentiel financier par habitant et l'indicateur de ressources élargi par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal, au potentiel financier et à l'indicateur de ressources élargi

OBJET

Cet amendement vise à **prendre en compte les dotations de péréquation verticale dont bénéficient les départements (DPU et DFM) dans les dispositifs de péréquation horizontale** mis en œuvre entre les départements.

A cette fin, **il crée un « indicateur de ressources élargi » (IRE)**, égal au potentiel financier du département majoré du montant perçu par lui au titre de la DPU ou de la DFM.

Cette prise en compte **correspond à la position exprimée par le groupe de travail créé cette année par votre commission des finances** sur la péréquation des ressources des collectivités territoriales.

Ce nouvel indicateur de ressources élargi - et non plus le potentiel financier - aura vocation à être utilisé, à compter de 2013, pour la mise en œuvre du **fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** ainsi que pour celle du **fonds de péréquation de la CVAE des départements**. L'année 2012 devra être mise à profit pour évaluer ses conséquences sur le fonctionnement de ces deux fonds et envisager, éventuellement, la prise en compte de critères de charges pour la répartition du fonds DMTO.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

4

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 53

I. Alinéas 29 et 30

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

3° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« À compter de 2012, les départements éligibles ne peuvent percevoir une dotation de péréquation urbaine inférieure au montant de la dotation de péréquation urbaine perçue l'année précédente.

« En 2012, le potentiel financier utilisé pour l'application du présent article est celui calculé pour l'année 2011. »

II. Après l'alinéa 30

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

V bis. - L'article L. 3334-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2012, le potentiel financier utilisé pour l'application du présent article est celui calculé pour l'année 2011. »

III. Alinéas 34 et 35

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« À compter de 2012, l'attribution perçue au titre de cette majoration par un département éligible ne peut être inférieure à 90 % du montant perçu l'année précédente.

« En 2012, le potentiel fiscal utilisé pour l'application du *c* est celui calculé pour l'année 2011. »

OBJET

La nouvelle définition des potentiels fiscal et financier des départements entraîne un **bouleversement dans leur classification actuelle**.

Le Gouvernement reconnaît **ne pas être en mesure d'en apprécier pleinement les effets**, les montants de la CVAE 2010 à répartir entre les départements n'étant pas connus pour l'instant. Par précaution, l'article 53 propose d'ailleurs de conserver la notion de potentiel financier de l'année 2011 pour le fonctionnement, en 2012, du fonds national de péréquation des DMTO.

En revanche, c'est encore sans aucune visibilité et dans la précipitation que le Parlement est amené à modifier, de manière très substantielle, les modalités de répartition des dotations de péréquation des départements en leur appliquant les nouvelles notions de potentiel financier.

Par cohérence, **cet amendement vise à faire preuve d'autant de précaution en ce qui concerne la DPU, la DFM et la DGE qu'en ce qui concerne le fonds de péréquation des DMTO, à savoir de conserver les potentiels fiscaux et financiers de l'année 2011, au lieu d'utiliser ceux calculés en 2012**, ce qui prémunira les départements contre les bouleversements de leur classification.

Cette solution de prudence permettra, en 2012, d'appréhender pleinement les effets des modifications qui sont proposées et d'envisager sans précipitation les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°	5
----	---

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 54

I. Alinéas 4 et 5

Rédiger comme suit ces alinéas :

1° Au début du second alinéa du 1°, les mots : « Pour 2011 » sont remplacés par les mots : « En 2011 et 2012 » ;

2° À la première phrase du 2°, les mots : « en 2011 » sont remplacés par les mots : « en 2011 et 2012 » ;

II. Alinéa 7

Rédiger comme suit le début de cet alinéa :

« En 2012, ces mêmes ...

III. Alinéa 9

Rédiger comme suit le début de cet alinéa :

« En 2012, les communes ...

OBJET

Cet amendement a pour objet de **limiter à la seule année 2012 le gel** des montants unitaires par habitant des dotations de base et superficière des communes et à **supprimer le caractère pérenne du mécanisme d'écêtement** du complément de garantie.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°	6
----	---

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 55

I. Alinéa 3

Remplacer les mots :
et de taxe foncière sur les propriétés non bâties

par les mots :

, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de cotisation foncière des
entreprises

II. Alinéas 4 et 5

Supprimer ces alinéas

III. Alinéa 6

Rédiger comme suit le début de cet alinéa :

2° La somme des produits...

IV. Alinéa 8

Remplacer les mots :

et de la redevance des mines prévue à l'article 1519 du même code

par les mots :

, de la redevance des mines prévue à l'article 1519 du même code et du prélèvement sur les paris prévu à l'article 302 *bis* ZG dudit code

V. Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 6° La somme des produits perçus par la commune au titre de l'article 1584 du code général des impôts ou des versements reçus du fonds départemental mentionné à l'article 1595 *bis* du même code.

OBJET

Cet amendement a un **double objet**

- rassembler dans un même paragraphe l'ensemble des impositions sur lesquelles les communes disposent d'un pouvoir fiscal, en rapprochant la CFE de la taxe d'habitation et des taxes foncières ;

- **compléter la définition du potentiel fiscal** des communes en ajoutant le produit du prélèvement sur les paris hippiques et celui du produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux ou les versements perçus à ce titre des fonds départementaux.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

7

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 55

I. Après l'alinéa 24

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'indicateur de ressources élargi d'une commune est égal à son potentiel financier majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou de la dotation de solidarité rurale et de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-13. Il est augmenté, le cas échéant, des versements reçus des fonds départementaux en application du II de l'article 1648 A du code général des impôts.

II. Alinéa 25

Remplacer les mots :

Le potentiel fiscal par habitant et le potentiel financier par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal et au potentiel financier par les mots :

Le potentiel fiscal par habitant, le potentiel financier par habitant et l'indicateur de ressources élargi par habitant sont égaux, respectivement, au potentiel fiscal, au potentiel financier et à l'indicateur de ressources élargi

OBJET

Cet amendement vise à **prendre en compte les dotations de péréquation verticale dont bénéficient les communes (DSU, DSR et DNP) et les dotations de péréquation verticale indirectes (versements des FDPTP alimentés par une dotation de l'Etat depuis 2010).**

A cette fin, **il crée un « indicateur de ressources élargi »**, égal au potentiel financier de la commune majoré des montants ainsi perçus.

Cette prise en compte **correspond à la position exprimée par le groupe de travail** créé cette année par votre commission des finances sur la péréquation des ressources des collectivités territoriales.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°	8
----	---

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 55

I. Alinéa 32

Remplacer les mots :

et de taxe foncière sur les propriétés non bâties

par les mots :

, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de cotisation foncière des entreprises

II. Alinéas 33 et 34

Supprimer ces alinéas

III. Alinéa 35

Rédiger comme suit le début de cet alinéa :

2° La somme des produits intercommunaux...

IV. Après l'alinéa 44

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

3° Après le VI, il est inséré un paragraphe ainsi rédigé :

« VI *bis*. - L'indicateur de ressources élargi des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est égal à leur potentiel fiscal majoré des attributions perçues l'année précédente au titre de la dotation d'intercommunalité visée à l'article L. 5211-28.

OBJET

Cet amendement vise à :

- rapprocher, au sein d'un même paragraphe dans la définition du potentiel fiscal des EPCI, le produit de la CFE de celui des autres impositions directes ;
- **prendre en compte la dotation d'intercommunalité des EPCI** en créant un « **indicateur de ressources élargi** » des intercommunalités.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

N°

9

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 57

I. Alinéa 9, première phrase

Rédiger comme suit le début de cette phrase :

« A compter de 2012, le montant...

II. Alinéa 9

Supprimer la seconde phrase.

II. Alinéa 24

Supprimer cet alinéa.

III. Alinéa 30

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer les dispositions introduites par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement visant à demander aux collectivités territoriales une contribution supplémentaire de 200 millions d'euros.

Il s'inscrit dans le droit fil des positions arrêtées par la commission des finances en première partie de la loi de finances.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°	10
----	----

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 58

Alinéas 6 à 8

Rédiger ainsi ces alinéas :

« II. - Les ressources de ce fonds national de péréquation en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 250, 500, 750 et 1 000 millions d'euros.

« Avant le 1^{er} septembre 2015, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales au regard de l'objectif de réduction des écarts de ressources au sein du bloc communal. Ce rapport propose les ajustements nécessaires du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales pour permettre qu'aucune commune ou ensemble intercommunal n'ait, dans un délai de dix ans à compter de la publication de la loi n°...du... de finances pour 2012, un indicateur de ressources élargi par habitant corrigé par les dispositifs de péréquation horizontale inférieur à 80 % de celui de sa strate démographique.

« L'avis du Comité des finances locales est joint à ce rapport.

OBJET

Cet amendement reprend plusieurs **propositions formulées par le groupe de travail de votre commission des finances** sur la péréquation des ressources des collectivités territoriales s'agissant de **l'objectif du FPIC** :

- il **revient à une montée en puissance du FPIC sur quatre ans**, au lieu de l'étalement sur cinq ans adopté à l'Assemblée nationale ;
- il substitue à l'objectif de 2 % des ressources fiscales du bloc communal **en 2015**, peu lisible, un objectif en valeur absolue fixé à **1 milliard d'euros** ;
- enfin, **il propose une clause de revoyure, en 2015**, afin d'évaluer les effets péréquateurs du FPIC et des dispositifs de péréquation verticale et d'être en mesure de prévoir les modalités de la montée en puissance du FPIC à compter de 2016.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

11

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 58

I. Alinéas 10 à 17

Supprimer ces alinéas

II. Alinéa 30

Compléter cet alinéa par les mots :

, majorée par un coefficient croissant en fonction de la population de cet ensemble, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

III. Après l'alinéa 30

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« IV. - Pour la mise en œuvre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le potentiel financier par habitant d'une commune n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre est égal au potentiel financier de la commune divisé par le nombre d'habitants constituant la population de cette commune, telle que définie à l'article L. 2334-2, majorée par un coefficient croissant en fonction de la population de cette commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

IV. Alinéa 31

Remplacer cet alinéa par un alinéa ainsi rédigé :

« V A (*nouveau*). - Le potentiel financier agrégé moyen par habitant est égal à la somme des potentiels financiers agrégés des ensembles intercommunaux et des potentiels financiers des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre rapportée à la somme des populations des ensembles intercommunaux et des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre, majorées par les coefficients définis aux III et au IV.

V. Alinéa 36

Supprimer les mots :

d'un groupe démographique tel que défini au IV de l'article L. 2336-1

et les mots :

du groupe démographique

VI. Alinéas 39 à 41

Supprimer (trois fois) les mots :

de leur groupe démographique

VII. Alinéas 51 et 53

Supprimer (deux fois) les mots :

de son groupe démographique

OBJET

Cet amendement **permet de sortir du débat sur la stratification** ou non des prélèvements et des reversements. Il propose ainsi, sur le modèle de ce qui est mis en œuvre pour le calcul de la dotation de base des communes, de majorer la population des territoires par un coefficient croissant en fonction de leur population. Ces coefficients de majoration permettent de **remédier à la corrélation positive entre les ressources des territoires et leur taille**. Ainsi, le potentiel financier d'une grande ville pourra être comparé à celui d'une petite commune, sans que les effets liés à la taille de ces communes se fassent sentir. La stratification n'est donc plus nécessaire.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

12

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 58

I. Alinéa 42

1° Remplacer les mots :

« des produits qu'ils ont perçus chacun au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2, corrigées »

par les mots :

« de leur potentiel fiscal, corrigé »

2° Remplacer le mot :

majorées ou minorées

par le mot :

majoré ou minoré

II. Alinéa 57

Remplacer les mots :

« des produits qu'ils ont perçus chacun l'année précédente au titre des ressources mentionnées aux 1° à 5° du I de l'article L. 2336-2 »

par les mots :

« de leur potentiel fiscal »

OBJET

Afin de pondérer les prélèvements et les reversements pratiqués par le FPIC en prenant en compte les charges de centralité et l'effort fiscal des communes et des EPCI, **cet amendement vise à substituer à la notion de produits fiscaux celle de potentiel fiscal dans les critères de répartition des prélèvements et des reversements au FPIC, entre un EPCI et ses communes membres.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

13

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 58

Alinéa 43

Remplacer le pourcentage :
10 %

par le pourcentage :
15 %

OBJET

L'Assemblée nationale a abaissé le plafonnement commun des prélèvements au FSRIF et au FPIC à 10 % du potentiel fiscal des communes ou des ensembles intercommunaux.

Cet abaissement, qui vise à protéger les communes et les intercommunalités les plus riches, est en contradiction avec l'objectif de péréquation fixé au FPIC. Il conduirait à un report de la solidarité territoriale sur les communes et les ensembles intercommunaux disposant de relativement moins de ressources.

Par conséquent, **cet amendement revient au plafonnement initial du texte du Gouvernement, soit 15 % du potentiel fiscal des communes ou des ensembles intercommunaux.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

14

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 58

Alinéa 53

Supprimer les mots :

neuf dixième, et

OBJET

Cet amendement vise à **relever le plafond de prise en compte de l'effort fiscal dans les critères de reversement du FPIC.**

Il passerait ainsi de 0,9 à 1, ce qui permettrait de ne pas défavoriser les communes qui mobilisent leurs ressources fiscales, dans la limite de la moyenne nationale.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

15

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 59

Alinéa 1

Avant cet alinéa, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

IA. - Après le premier alinéa de l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il a pour objectif de conduire à ce qu'aucune commune de plus de 5 000 habitants de la région Ile-de-France n'ait, en 2015, un indicateur de ressources élargi par habitant, corrigé par les dispositifs de péréquation horizontale, inférieur à 60 % de la moyenne de celui des communes de la région Île-de-France. »

OBJET

Cet amendement propose de fixer au FSRIF un **objectif de réduction des inégalités**, par le rapprochement progressif des ressources des collectivités territoriales, mesurées par l'indicateur de ressources élargi corrigé de la péréquation horizontale.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

16

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 59

Alinéa 2

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 2531-13.* - I. - Les ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France en 2012, 2013, 2014 et 2015 sont fixées, respectivement, à 210, 230, 250 et 270 millions d'euros.

« Avant le 1^{er} septembre 2015, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France au regard de l'objectif de réduction des écarts de ressources au sein de la région d'Ile-de-France et proposant les ajustements nécessaires.

« L'avis du comité mentionné par le présent article est joint à ce rapport.

OBJET

Cet amendement **propose, comme pour le FPIC, une clause de revoyure, en 2015**, afin d'évaluer les effets péréquateurs du FSRIF et des dispositifs de péréquation verticale et d'être en mesure de prévoir les modalités d'une poursuite de la montée en puissance de ce fonds à compter de 2016.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE

N°

17

MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. François MARC et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 59

Alinéa 6, première et seconde phrases

Remplacer (deux fois) les mots :

recettes fiscales

par le mot :

ressources

OBJET

Rédactionnel.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS A TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **deuxième délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré de 60 173 983 euros euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances.

Ces crédits seront imputés sur le programme 04 « Concours spécifiques et administration ».

II. MODIFICATIONS DES ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté des amendements rédactionnels et trois amendements à l'**article 53** pour restreindre la possibilité donnée au CFL de mettre en réserve une partie des ressources du fonds national de péréquation des DMTO, tirer les conséquences du gel de la DGF des départements et renforcer les garanties de sortie applicables à la dotation de péréquation des départements.

A l'**article 54**, elle a adopté plusieurs amendements techniques et deux amendements ayant pour objet d'accroître la dotation « parcs nationaux et parcs marins » et d'aménager les modalités de l'écrêtement du complément de garantie en supprimant la référence aux strates démographiques.

Elle a adopté, à l'**article 55**, plusieurs amendements rédactionnels et deux amendements visant à exclure la taxe communale sur les remontées mécaniques de la définition du potentiel fiscal des communes et à retenir la référence au potentiel 2011 pour les transferts de fiscalité entre EPCI et communes membres.

A l'**article 56**, elle a adopté un amendement rédactionnel et un amendement étendant le doublement de la longueur de voirie aux communes insulaires pour le calcul de la DSR.

Elle a introduit un **article 56 bis** relatif à l'utilisation des crédits du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales et départementales de la DGD.

A l'**article 57**, elle a adopté quatre amendements visant à reconduire en 2012 les montants de dotation forfaitaire et de dotation de péréquation perçus par les régions en 2011.

A l'**article 58**, l'Assemblée nationale, outre plusieurs rectifications techniques ou de précision, a adopté des amendements visant à modifier le rythme de montée en charge du FPIC, à abaisser le plafonnement des prélèvements, à exclure la taxe remontées mécaniques, à intégrer l'effort fiscal dans les critères de reversement, à corriger l'articulation des prélèvements au FPIC et au FSRIF pour les communes membres d'EPCI, et à créer une strate démographique supplémentaire.

Enfin, à l'**article 59**, elle a adopté, outre des amendements de précision, quatre amendements visant à rendre possible le cumul de la contribution et du bénéfice du FSRIF, à lisser dans le temps l'augmentation des prélèvements au FSRIF pour les communes contributrices, à plafonner le cumul des prélèvements au FSRIF et au FPIC et à rétablir l'obligation pour les communes et pour le Gouvernement de présenter une information sur l'utilisation du FSRIF.

Ces articles sont commentés plus haut dans la rubrique « examen des articles rattachés ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition conjointe de MM. Gilles Carrez, député, président du comité des finances locales, et Eric Jalon, directeur général des collectivités territoriales, sur la péréquation entre les collectivités territoriales (mercredi 26 octobre 2011)

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

M. Philippe Marini, président. – Nous avons organisé cette audition en raison de l'ampleur des dispositions du projet de loi de finances pour 2012 qui concernent la péréquation entre les collectivités territoriales. La réforme de la taxe professionnelle, adoptée à la fin de l'année 2009, dans des conditions dont nous nous souvenons, a profondément modifié les ressources fiscales de chaque collectivité. Elle a rendu obsolètes les anciens dispositifs de péréquation horizontale qu'étaient les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).

La territorialisation de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) risquait d'accentuer les écarts de richesse entre les collectivités. Aussi avons-nous créé des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les départements et les régions dans la loi de finances pour 2011. C'est aussi la raison pour laquelle les articles 58 et 59 du projet de loi de finances pour 2012 prévoient de créer un fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) et d'adapter le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) à la suppression de la taxe professionnelle.

Eric Jalon, directeur général des collectivités locales, pourra nous présenter les choix qui ont été opérés dans le PLF pour 2012 s'agissant de la péréquation horizontale. Nous entendrons ensuite notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, mais également président du comité des finances locales. Il pourra nous indiquer quelle position elle a adoptée ce matin, en commission élargie, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et les articles rattachés.

M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales. – La péréquation horizontale complète la péréquation verticale qui a continué de progresser depuis 2004, au travers des dotations de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR), avec la dotation nationale de péréquation, pour atteindre cette année plus de 3 milliards d'euros. L'article 125 de la loi de finances pour 2011 en a posé les principes en même temps qu'il établissait la feuille de route du Gouvernement pour préparer le PLF 2012, autour de cinq règles de fonctionnement : premièrement, la fixation ex ante d'un objectif de ressources

de 2 % des recettes fiscales en 2015, mention qui demeure dans le PLF 2012 ; deuxièmement, l'alimentation de ce fonds par un prélèvement opéré sur les ressources des communes et de leurs groupements appréciées au niveau de l'intercommunalité de façon agrégée ; troisièmement, une mesure de la richesse qui prenne en compte un panier élargi et tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle ; quatrièmement, un reversement en fonction du potentiel financier et de critères de charges à définir ; enfin, le maintien d'un fonds de péréquation spécifique à l'Ile-de-France, dont le Sénat avait voulu voir progresser le montant.

Le rapport prévu par l'article 125 a été remis par le Gouvernement au Parlement à la veille de la présentation du budget, et après avoir reçu l'avis du comité des finances locales, le 27 septembre dernier. Il répond à six questions : les groupes démographiques permettant de déterminer les contributions des collectivités territoriales ; le seuil de potentiel fiscal moyen définissant le prélèvement ; le taux s'appliquant à ce prélèvement ; le montant maximum à instaurer le cas échéant ; les critères de ressources et de charges devant être mobilisés ; enfin, point sensible, l'articulation entre le FPIC et le FSRIF, dont vous avez rappelé qu'il devait être réorganisé pour tenir compte de la suppression de la taxe professionnelle.

En 2011, nous avons travaillé en lien aussi étroit que possible avec la représentation nationale ; vous avez bien voulu m'entendre ici même à quatre reprises. Il en a été de même avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi qu'avec le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales, réunissant la quasi-totalité de ses membres, au cours de sept séances.

Premier principe, il a été décidé de créer un fonds national unique. L'idée de créer des fonds région par région a finalement été écartée, car elle n'était pas de nature à permettre une redistribution optimale. Deuxième principe, la richesse sera mesurée au niveau intercommunal, en consolidant celle des groupements et des communes membres. Nous avons dénombré 4 238 collectivités concernées, soit 2 599 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 1 639 communes isolées. Troisième principe, la progressivité de la montée en charge, avec un objectif de 250 millions d'euros en 2012, 500 millions en 2013 et 750 millions en 2014.

Mesure des ressources des communes et des intercommunalités concernées, le potentiel financier agrégé consolide au niveau d'un territoire les richesses d'un EPCI à fiscalité propre et des communes membres, quel que soit leur régime juridique et fiscal. On pourra comparer des communautés d'agglomération à fiscalité professionnelle unique avec des communautés de communes à fiscalité additionnelle et avec des communes isolées. En dépit des apparences, ce que nous présentons est plus simple.

Le panier de ressources intègre l'ensemble des ressources fiscales et des compensations issues de la réforme de la taxe professionnelle. Il est élargi à l'ensemble des taxes non affectées composant les recettes du bloc territorial

communal : le prélèvement sur les produits des jeux, la surtaxe sur les eaux minérales, la redevance des mines et la taxe sur les remontées mécaniques, qui fait l'objet de réserves à l'Assemblée nationale, car elle est légalement affectée.

Une fois ces recettes définies, comment passer du potentiel fiscal au potentiel financier, en intégrant les dotations à ce panier de ressources ? Il y avait trois options : se fonder comme aujourd'hui sur la part forfaitaire des dotations communales ; prendre comme référence le potentiel financier corrigé intégrant, comme le préconisait votre commission, les dotations de péréquation ; élargir encore en intégrant les dotations intercommunales. Nous en sommes restés à la première option car les modifications de périmètres qui vont intervenir dans les prochaines années affecteront les dotations d'intercommunalité. Il nous a paru plus prudent d'attendre une stabilisation. Nous proposons d'écarter les dotations de péréquation, pour éviter les effets « miroir » affectant des communes bénéficiaires de la DSU ou de la DSR, auxquelles on reprendrait d'une main ce qu'on leur aurait accordé de l'autre.

Ce potentiel financier agrégé s'élève en moyenne nationale à 989 euros par habitant, variant de 668 euros par habitant pour les blocs territoriaux de moins de 10 000 habitants, à près de 1 300 euros pour ceux qui sont supérieurs à 200 000 habitants. On aurait pu être tenté, comme certains membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, de comparer le potentiel financier des blocs territoriaux à la moyenne nationale. Nous n'avons pas retenu cette option. En effet, les charges des collectivités, et non seulement leurs ressources, évoluent avec la taille des collectivités. L'étude des professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant a montré que le pouvoir d'achat des collectivités, relativement homogène, décroît légèrement avec leur taille. C'est ce que confirme l'effort fiscal par collectivité.

Ensuite, au sein de chaque strate, on observe une grande diversité de situations. Pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, par exemple, le rapport de l'écart-type au potentiel financier agrégé moyen de la cohorte est de 55 %, ce qui révèle une forte dispersion. Le Gouvernement propose de retenir six strates démographiques : moins de 10 000 habitants, 10 000 à 20 000, 20 000 à 50 000, 50 000 à 100 000, 100 000 à 200 000 et plus de 200 000 habitants. Cela permet d'homogénéiser les contributions au sein de chaque strate, tant en nombre de collectivités qu'en proportion de population contributrice, contrairement au scénario « déstratifié », dont nous avons remis les simulations au groupe de travail du comité des finances locales.

Ce prélèvement obéit à certaines règles. Pour obtenir 50 % de blocs territoriaux contributeurs, le Gouvernement propose de fixer le seuil du prélèvement à 90 % du potentiel financier moyen du groupe démographique. Le mécanisme de calcul assure au prélèvement un caractère progressif et non pas proportionnel, en supprimant les effets de seuil.

Nous aurons trois catégories de contributeurs : les intercommunalités, leurs communes membres et les communes isolées. Le Gouvernement propose

que la répartition des contributions entre les deux premières soit proportionnelle aux ressources fiscales de l'EPCI minorées des attributions de compensation et à la part des ressources des communes membres dans le potentiel fiscal agrégé. Tel serait le droit commun. Le projet de loi ouvre la possibilité, pour une intercommunalité, de se mettre d'accord à l'unanimité sur une autre répartition. En outre, une collectivité pourra être à la fois contributrice et bénéficiaire. Nous avons débattu avec la commission des finances de l'Assemblée nationale pour savoir si les 250 millions d'euros affichés en 2012 correspondaient au montant réel du fonds ou s'il fallait distinguer entre le montant brut prélevé et le net reversé aux collectivités. D'après nos simulations, il n'y aurait qu'environ 1,5 % de recouvrement entre prélèvements et versements : le montant brut s'élèverait à 250 millions d'euros et le net à 247 millions. D'autres mécanismes de péréquation horizontale, comme celui sur les droits de mutation à titre onéreux, montrent un écart beaucoup plus important : 440 millions en brut et 350 millions en net.

Pour la répartition entre les communes membres et leur EPCI, le projet de loi propose que le versement s'effectue au prorata des ressources de chaque membre. Les communes membres pourront déterminer à la majorité qualifiée la part revenant à l'intercommunalité en fonction de son coefficient d'intégration fiscale (CIF). Quant à la répartition entre les communes membres, elle ne pourrait être modifiée qu'à l'unanimité.

Le Gouvernement propose deux critères de versement : le potentiel financier agrégé et le revenu par habitant, critère de charge qui paraît pertinent pour la totalité des communes, qu'elles soient urbaines ou rurales, centrales ou périphériques.

Certains membres du comité des finances locales nous ont demandé de prendre en compte le critère d'effort fiscal. Nous travaillons aux modalités d'une telle prise en compte, nous n'y avons aucune opposition de principe.

Dans la synthèse présentée au comité des finances locales, que je tiens à votre disposition et qui figure dans le rapport du Gouvernement au Parlement, figurent les totaux de contribution et de versement par strate. J'attire votre attention sur la difficulté de lire ces chiffres, qui mêlent dans chaque strate des blocs territoriaux et des communes isolées, en particulier dans les strates intermédiaires de 20 000 à 50 000 habitants et de 50 000 à 100 000 habitants.

M. Aymeri de Montesquiou. – Il n'y a plus de communes isolées !

M. Philippe Marini, président. – Si, en Ile-de-France, qui a une culture d'intercommunalité moins complète que les autres régions.

M. Eric Jalon. – Elles continueront d'exister dans les trois départements de la petite couronne d'Ile-de-France. Le poids de ces communes explique le solde un peu moins favorable constaté pour ces strates intermédiaires.

Pour l'articulation avec le FSRIF, le Gouvernement s'est inspiré des travaux conduits au sein du syndicat d'études Paris-Métropole, qui avaient recueilli un assez large consensus. L'objectif est fixé ex ante, avec une montée en charge progressive, à 270 millions d'euros en 2015, conformément à ce qui avait été inscrit au budget 2011 à l'issue d'un amendement sénatorial. Une commune pourra être à la fois contributrice et bénéficiaire. Subsistera le premier prélèvement du FSRIF, auquel seront soumises les communes d'Ile-de-France, calculé par rapport à l'écart au potentiel financier moyen au carré, pour assurer une certaine progressivité.

L'articulation avec le FPIC sera simple. En amont, le potentiel financier agrégé retenu pour les collectivités d'Ile-de-France sera minoré ou majoré de l'effet du FSRIF. En outre, le Gouvernement propose un mécanisme global de plafonnement des deux dispositifs à 15 % du potentiel financier agrégé des collectivités concernées, qui reste à débattre.

M. Vincent Delahaye. – C'est énorme !

M. Gilles Carrez, député, président du comité des finances locales. – Merci pour votre invitation, c'est toujours avec un grand intérêt que je viens échanger et apprendre ici.

Permettez-moi de revenir sur ce que nous avons voté vendredi 21 octobre sur les 200 millions d'euros d'effort demandés aux collectivités territoriales. Nos décisions ont été guidées par un principe : garantir au minimum la reconduction des dotations de 2011.

Sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), le bloc communal et les départements et régions étaient traités différemment. Le montant de la DGF communale, supérieur à 20 milliards d'euros, a été reconduit à l'euro près. La péréquation au sein du bloc communal - augmentation de 60 millions d'euros de DSU, de 39 millions de DSR, d'une dizaine de millions de la dotation nationale de péréquation - et la prise en compte des besoins de l'intercommunalité et de l'évolution démographique, au total 240 millions d'euros, sont financés par un prélèvement sur la part garantie de la DGF à hauteur de 140 millions d'euros et pour 100 millions d'euros sur la compensation de la base salaire de la première réforme de la taxe professionnelle.

Pour les départements, la DGF devait augmenter en 2011 de 64 millions d'euros pour faciliter la péréquation de la dotation de fonctionnement minimale et de la dotation de péréquation urbaine. Pour les régions, était prévue une augmentation de DGF de 13 millions d'euros. Nous avons décidé de traiter les départements et les régions de la même manière que les communes et les intercommunalités, et de reconduire leur DGF 2011 à l'euro près, ce qui représente un gain de 77 millions d'euros. Nous avons supprimé la majoration de 37 millions prévue pour les FDPTP, pour reconduire strictement les crédits prévus pour 2011.

Le Sénat avait créé un prélèvement sur recettes spécifiques, appelé « TGAP granulat », que vous connaissez bien, monsieur le Président...

M. Philippe Marini, président. – Absolument !

M. Gilles Carrez. – Nous avons discuté de son éventuelle suppression, vous n’y étiez pas hostile. Nous avons abandonné l’abondement de 23 millions prévu dans le budget à ce titre. Une dotation supplémentaire de 20 millions d’euros au fonds des catastrophes naturelles n’est pas mise en place, car il dispose actuellement d’une trésorerie suffisante. La compensation de 9 millions de la taxe « flipper », supprimée en 2006, n’est pas non plus reconduite.

Tout cela s’élève à 166 millions d’euros. Il restait 34 millions d’euros à trouver, qui vont être prélevés par l’Etat sur la hausse des amendes de police. Le partage équitable mis en place l’an dernier ne devait plus jamais être remis en cause mais, en 2012, exceptionnellement, ce partage, comme le pâté de cheval et d’alouette, sera de 80 % pour l’Etat et de 20 % pour les communes sur la hausse du produit des amendes, au lieu de 53 % et 47 %. Il s’agit ici des augmentations, le montant des amendes 2011 est sécurisé pour 2012.

Voilà comment nous avons obtenu les 200 millions...

M. Philippe Marini, président. – Venons-en à la péréquation...

M. Gilles Carrez. – Ce matin, nos discussions ont porté d’abord sur la péréquation verticale. Nous avons adopté un amendement qui protège la dotation de péréquation urbaine des départements. Nous mettons en place un cliquet analogue à celui de la dotation de fonctionnement minimale des départements ruraux.

Le nouveau potentiel financier des départements conduit à des reclassements parfois surprenants. Certains départements, auparavant considérés comme riches deviennent pauvres et vice-versa. Par exemple, le département des Yvelines avait de bonnes bases et de faibles taux de taxe professionnelle. On multipliait auparavant ses bases importantes par un taux moyen national plus élevé que son taux réel. La réforme remplace la taxe professionnelle par la CVAE, ou par des dotations, calibrées sur les recettes effectives. Comme on retient le produit réel, les Yvelines se trouvent déclassées, de même que le Loiret. Des départements considérés comme plutôt pauvres, comme la Creuse, se retrouvent dans le haut du tableau. Je ne sais pas ce qu’il en est de la Mayenne...

M. Jean Arthuis. – Elle est très pauvre !

M. Gilles Carrez. – Tout cela a été calculé sur la base de simulations qui sont à prendre avec beaucoup de précautions, parce que les hypothèses de répartition de la CVAE sont encore provisoires. La valeur ajoutée est désormais saisie au niveau de l’entreprise. Nous nous sommes efforcés, pour la répartition entre chaque établissement, de privilégier des critères physiques objectifs, comme l’effectif ou la surface, mais nous ne disposons pas des

données. Le ministère des finances ne les aura pas avant, au mieux, fin novembre, sinon à la fin de l'année. Or, les départements bénéficient de 48,5 % de la CVAE. Quoi qu'il en soit, il y aura des reclassements, difficiles à expliquer. C'est un vrai casse-tête pour l'Association des départements de France, qui y travaille.

Dans ce monde qui change, il nous a paru plus sage de garder des repères et le meilleur des repères, c'est de garantir ce que vous aviez avant.

M. François Marc. – Tout ça pour ça !

M. Gilles Carrez. – C'est ce que nous avons voté pour la DSU. Quant au FPIC, nous avons eu un très long débat sur les groupes démographiques. Nous sommes dans une situation paradoxale : le groupe de travail que nous avons constitué autour de Jean-Pierre Balligand et de Marc Laffineur avait conclu à la non-stratification. Votre groupe de travail, qui m'avait entendu en juillet dernier, avait conclu plutôt à la mise en place de groupes démographiques.

M. Charles Guené. – Pour que la réforme se fasse.

M. Gilles Carrez. – Finalement, nous avons rejeté les amendements de déstratification, mais nous avons adopté un amendement d'attente de Jean-Pierre Balligand, créant une nouvelle strate de 0 à 2 500 habitants, pour mieux protéger les petites communes rurales.

M. Pierre Jarlier. – Très bien !

M. Charles Guené. – C'est absurde !

M. Gilles Carrez. – Je ne suis pas sûr que les résultats soient à la hauteur des espérances, mais nous verrons bien !

Nous avons eu un autre débat sur la prise en compte des dotations de péréquation, que proposait Jean-Pierre Balligand et Marc Laffineur. Nous avons repoussé leurs amendements, à cause de l'effet miroir évoqué par Eric Jalon. Il est difficile de prendre en compte les ressources de la péréquation au sein même de celle-ci. J'ai toujours dit au comité des finances locales que, dans un premier temps, il ne vaut mieux pas les prendre en compte, par prudence. La taxe sur les remontées mécaniques a été sortie du potentiel financier agrégé...

M. Philippe Marini, président. – C'est très important pour les communes de montagne !

M. Gilles Carrez. – Juridiquement, l'auteur de cet amendement a raison : c'est une taxe affectée. J'aurais espéré un élan de générosité, car ce sont des ressources importantes. On prend enfin en compte les produits des jeux...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Les hippodromes ?

M. Philippe Marini, président. – C'est très peu !

M. Gilles Carrez. – Nous avons eu une discussion sur l'effort fiscal, qui est liée à la question des strates. Si on prend en compte l'effort fiscal, on pénalise les communes rurales.

M. Jean-Claude Frécon. – Et l'intercommunalité ?

M. Gilles Carrez. – On peut imaginer de le prendre en compte au niveau de la redistribution, en le plafonnant, bien sûr ! Certains considèrent que c'est une hérésie, parce que cela revient à donner une prime à ceux qui augmentent les impôts.

M. Aymeri de Montesquiou. – C'est vrai !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – C'est un débat !

M. Gilles Carrez. – Nous n'avons pas adopté les amendements relatifs à l'effort fiscal.

Sur le FSRIF, nous avons adopté un amendement selon lequel les communes qui ont un indice synthétique de charges supérieur à 1,2 ne seront pas prélevées au titre de ce fonds. C'est la position de Paris-Métropole. A l'inverse, celles qui ont un indice inférieur à 1,2 ne bénéficieront pas du fonds. Comme nous n'étions pas sûrs de ce coefficient, nous l'avons remplacé par la notion de médiane. En revanche, pour bien protéger la province, nous avons rejeté tous les amendements refusant la « double lame », c'est-à-dire le double prélèvement FSRIF et FPIC. En Ile-de-France, beaucoup de communes de proche banlieue bénéficient du FSRIF et sont prélevées au titre du FPIC. Nous n'avons pas accepté les amendements qui tendaient à l'interdire. L'articulation proposée par le Gouvernement a été adoptée.

Sur les droits de mutation, qui sont très cycliques, nous avons adopté l'idée de création d'une réserve, au-delà de 300 millions d'euros, pour les années où il y aurait moins de grain à moudre.

M. Philippe Marini, président. – La commission des finances s'est beaucoup investie sur ces sujets, notamment au sein du groupe de travail dont les rapporteurs étaient Philippe Dallier, Charles Guené, Pierre Jarlier et Albéric de Montgolfier.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – En effet ! Vous avez déjà répondu par anticipation à la question que je souhaitais vous poser sur les simulations. J'ai cru comprendre que vous ne les estimez ni fiables ni détaillées, en tout cas sur la CVAE...

M. Gilles Carrez. – Mais sur le reste, oui !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Sur la péréquation, la méthode proposée est-elle la bonne ? Nous sommes quelques-uns à penser qu'il faudrait, comme en Allemagne, fixer un objectif de réduction des écarts de richesses entre collectivités, à un horizon palpable. Cette méthode simple engage un gouvernement et permet de mesurer la trajectoire. Le rapport de la Cour des comptes avait mis en évidence des écarts importants. Quant aux

strates, mieux vaut en prendre six ou sept. Mais comment lisser l'effet de seuil pour ceux qui se situent en haut d'une strate ?

Enfin, vous n'avez pas évoqué les fonds départementaux et régionaux de péréquation de la CVAE. Le projet de loi de finances ne revient pas sur ce qui a été voté en 2010. Or, le dispositif s'appliquant aux seules collectivités dont la CVAE a augmenté plus fortement que la moyenne nationale, je crains qu'il ne représente que peu de chose. Ne faut-il pas élargir les critères de prélèvement ?

M. Pierre Jarlier. – Notre travail a été une véritable coproduction entre le groupe de travail, le comité des finances locales et les associations d'élus. Nous sommes parvenus à une architecture acceptée de tous ou presque. Le nouveau calcul du potentiel financier amènera à définir des critères de charges afin de rétablir un ordre de classement qui corresponde à la réalité de la richesse des départements. Ce que vous avez dit de certains départements vaudra pour certaines communes également : celles qui avaient des bases faibles et des taux élevés de taxe professionnelle, par le biais de la DCRTP et du FNGIR, verront leur place considérablement modifiée dans le classement. Il y aura forcément un travail à faire pour éviter qu'elles ne soient trop pénalisées, sachant que cela aura une incidence sur la DGF, via le complément de garantie, qui sera diminué en fonction du nouveau potentiel fiscal.

Au sein du potentiel financier, nous avons proposé d'englober les dotations de péréquation verticale. La péréquation horizontale arrive en fin de parcours, après le calcul de la richesse de chaque ensemble, péréquation verticale comprise.

Les strates se justifient, car les charges augmentent avec le nombre d'habitants. Les blocs ruraux de moins de 10 000 habitants sont plutôt gagnants : les groupements supérieurs à 200 000 habitants sont contributeurs à hauteur de 13 millions d'euros, les groupements inférieurs à 10 000 habitants bénéficiaires à hauteur de 18 millions. Néanmoins se pose la question des collectivités situées en haut de seuil : le potentiel financier des moins de 10 000 habitants varie de 1 à 2 (de 500 à 1 000 euros) tandis que l'écart, au-delà, ne varie que de 1 000 à 1 300. Le seuil de 10 000 est pénalisant, le mieux est à mon sens de retenir celui de 5 000.

M. Gilles Carrez. – C'est juste !

M. Pierre Jarlier. – Un système logarithmique cependant éviterait, comme pour la DGF, tout effet de seuil...

Le Sénat souhaite prendre en compte une partie de l'effort fiscal, car avant d'aller chercher de l'argent chez les voisins, il faut tout de même avoir fait un minimum d'effort pour mobiliser la richesse locale !

M. Charles Guené. – Le groupe de travail est satisfait, car le texte correspond à ses travaux et ses conclusions : l'Assemblée nationale a eu une réaction plutôt positive. J'aimerais bien réduire les écarts entre collectivités,

mais, si l'on appliquait directement le système allemand en France, cela ne se passerait pas bien ! La phase intermédiaire est utile.

Je pense que des amendements seront déposés pour traiter le cas des communes pauvres au sein d'un ensemble riche. Faisons attention à conserver la logique des ensembles territoriaux. Dans la répartition et le prélèvement, il sera bon d'avoir un système automatique, car les communes riches auront quelque difficulté à s'accorder pour laisser une voix à la commune pauvre... Mais ne touchons pas à l'aspect territorial, il est excellent.

Devons-nous conserver le terme de « potentiel » ? Nous parlons bien de richesse réelle !

Pour que la réforme soit bien acceptée, les strates sont nécessaires, mais sont-elles indispensables ? Elles intègrent déjà largement les charges. Si on en tient compte dans l'appréciation de la richesse, puis dans la redistribution, c'est peut-être beaucoup... Doit-on descendre à 2 500 habitants ? On peut envisager une strate à 5 000 ou à 10 000 – peut-être faut-il s'arrêter à 7 500.

Le groupe de travail a souhaité que toutes les ressources soient prises en compte dans le potentiel financier, y compris celles issues de la péréquation verticale. Cela ne bouleverse pas l'ensemble.

L'Assemblée nationale estime qu'un critère d'effort fiscal pénaliserait les communes rurales. Il faut y faire attention : si nous l'intégrons, il sera raisonnable de le pondérer. S'agissant du double prélèvement sur l'Ile-de-France, vous avez raison de résister, sinon ce serait comme si l'on créait un fonds distinct pour cette région ! On peut bénéficier du FSRIF, mais être riche au niveau national... Enfin, je suis un peu inquiet pour la péréquation départementale et régionale : a-t-on fait un travail aussi fouillé que pour le bloc communal ? Je n'en suis pas certain.

M. Philippe Dallier. – Il est regrettable de ne pas prendre en compte la dotation d'intercommunalité dans le potentiel financier agrégé. En Ile-de-France, l'entrée dans une intercommunalité n'est pas obligatoire. Pour les communes isolées, ce sera la double peine : la dotation pour les intercommunalités est prise en compte dans le calcul de l'enveloppe globale, donc les communes isolées y contribuent, mais elle n'est pas prise en compte quand on parle de péréquation. Où est l'équité ?

Faut-il intégrer les dotations de péréquation verticale ? Je suis partagé. On veut faire du FPIC une voiture-balai, parce que l'on a refusé de toucher à la DGF ou à la DSU – la réforme amorcée il y a quelques années a été abandonnée. Tous les correctifs doivent dès lors être apportés au niveau du FPIC. Je préférerais que les inégalités soient corrigées en amont.

Vous n'avez rien dit de l'indice synthétique qui sert de redistribution au FSRIF : retenez-vous l'option défendue par Paris Métropole ou proposez-vous autre chose ?

Lorsque l'on a décidé le financement de 70 000 logements en région Ile de France, on avait imaginé un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux des communes. Mais l'objectif est fixé à l'Ile-de-France. Il ne faudrait pas généraliser le prélèvement et réduire le versement aux seules communes qui concluront un contrat de développement territorial, car d'autres contribuent à l'effort de construction...

M. Eric Jalon. – Je partage votre avis au sujet des strates : il faudrait sans doute examiner la pertinence du seuil à 2 500 habitants. On aura une difficulté dans le haut de la strate : un bloc territorial à 9 990 habitants sera considéré comme riche dans sa strate, tandis que le bloc à 10 100 habitants sera regardé comme pauvre dans la sienne. Nous examinerons la situation des collectivités concernées.

Le dispositif tel que présenté par le Gouvernement ne comporte pas d'autres effets de seuil. Le prélèvement est en effet fonction de l'écart au potentiel financier agrégé moyen de la strate, avec un système progressif, donc lissant. Nous avons procédé à des simulations à prélèvement stratifié et à prélèvement non stratifié. Il en ressort que les communes bénéficiaires de la DSU cible versent une contribution de 14 millions d'euros au FPIC et reçoivent 29 millions dans le système stratifié ; le résultat est inverse en système déstratifié : leur versement est de 17 millions et leur retour inférieur à 5 millions. C'est un des éléments qui m'a conduit à recommander la stratification. Sans elle, le dispositif serait difficilement acceptable.

Quant au potentiel financier corrigé, faut-il prendre en compte les dotations de péréquation verticale dans la mesure de richesse, pour faire du FPIC une péréquation de fin de parcours ? Je ne suis pas hostile au principe, mais aujourd'hui, la péréquation verticale qui s'opère sur le bloc communal (DSU, DSR, DNP) va représenter 3 milliards d'euros. La péréquation horizontale qui se met en place portera, elle, sur 250 millions d'euros l'an prochain. Elle est négligeable au regard de la première : comment en corrigerait-elle les écarts ? Attendons la montée en puissance du FPIC, alors, nous pourrions traiter de l'articulation entre les péréquations horizontale et verticale.

Si le texte du Gouvernement ne revient pas sur les dispositions votées en loi de finances pour 2011 concernant les régions et les départements, c'est qu'elles entreront en application véritable en 2013, au vu des ressources de CVAE 2011 et 2012, que nous ne connaissons pas encore. S'il y a lieu d'y revenir, ce sera plutôt en loi de finances pour 2013...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – On connaît tout de même le produit de la campagne CVAE de 2010 ! Il serait possible et souhaitable d'entamer des évaluations sur cette base !

M. Gilles Carrez. – Non, car la répartition entre collectivités n'est pas encore connue : elle a été modifiée par le décret publié en juin dernier : les effets n'apparaîtront que fin novembre. Le Gouvernement avait initialement envisagé la répartition de la CVAE comme fonction de la masse salariale.

Mais prenons l'exemple de la Société Générale : l'implantation de Courbevoie regroupe tous les traders, l'établissement de Saint-Amand-Montrond compte seulement des caissières. On a donc décidé de prendre en compte les effectifs. Pierre Jarlier parlait de coproduction, et c'est effectivement vous qui avez trouvé la solution pour les secteurs industriels. La taxe professionnelle reposant largement sur les équipements et biens mobiliers (EBM), les villes industrielles étaient bien dotées. A supprimer les EBM de l'assiette pour retenir essentiellement la valeur ajoutée, on prenait le risque de tout transférer sur les sièges sociaux en région parisienne. On a alors doublé la part du facteur effectifs. De même pour le critère de surface, nous avons opté pour une pondération en faveur des implantations industrielles.

Dès que nous disposerons de la répartition de la CVAE, le mois prochain, il faudra se mettre au travail car le nouveau potentiel financier sera plus affecté par l'effet CVAE dans les départements et les régions que dans les communes, sauf cas extrêmes (Dunkerque, Fos, étang de Berre...). Pour les départements, la CVAE représentera 48,5 % des ressources. Connaître la répartition de la CVAE est donc essentiel dans leur cas, comme dans celui des régions, qui compteront 25 % de CVAE parmi leurs recettes.

- Présidence de Mme Marie-France Beaufrils, vice-présidente -

M. Eric Jalon. – La modification du mode de calcul du potentiel financier provoque, au niveau des communes en particulier, un certain nombre de variations. C'est pourquoi le projet de loi de finances, dans son article 55, renforce les garanties pour la DNP, la DSU et la DSR.

Le cas d'une commune pauvre dans un ensemble riche – et inversement – est une vraie question, mais il faut maintenir la mesure de la richesse au niveau agrégé du territoire, sans s'interdire de rechercher d'autres moyens de répartition du prélèvement ou du reversement entre les EPCI et leurs membres. Mais gardons-nous, après avoir réussi à simplifier le système, d'inventer d'incompréhensibles moulinettes à répartition ; posons aussi une règle d'unanimité, afin qu'aucune commune ne soit victime des autres et que la libre administration des collectivités ne soit pas égratignée... Soyons extrêmement vigilants sur les équilibres.

L'effort fiscal, introduit avec modération, plutôt pour le reversement que pour le prélèvement – « aide-toi, le ciel t'aidera » – me semble possible. Les critères de l'indice synthétique du FSRIF sont calés sur les choix de Paris Métropole : revenu par habitant, logements sociaux, potentiel financier. Le critère de l'APL est écarté.

M. Philippe Dallier. – C'est bien dommage.

M. Gilles Carrez. – Rassurons les maires bâtisseurs : outre les contrats de développement territorial, les contrats d'habitation, qui témoignent d'un effort de construction, seront pris en compte.

M. Vincent Delahaye. – Je suis heureux du travail accompli, auquel j'ai participé comme membre du comité des finances locales. Inclure dans le

potentiel financier les dotations d'intercommunalité et les dotations de péréquation verticale me semble judicieux. Vous rapprochez, monsieur Jalon, les 3 milliards de la péréquation verticale des 250 millions d'euros de la nouvelle péréquation horizontale. Mais le chiffre de 3 milliards est plutôt à comparer aux 76 milliards du potentiel financier national. Il est dommage, injuste même, de ne pas tenir compte de ces ressources.

Quant au FSRI, je me réjouis de l'absence d'effet de seuil, car il était parfois considérable : ma commune payait un gros montant au fonds. Elle touche la DSU et voilà qu'elle n'a plus rien à payer au fonds de solidarité ! Je m'en étonne, même si cela m'avantage...

M. Gilles Carrez. – Cela a été supprimé, en raison précisément des effets de seuil.

M. Vincent Delahaye. – Le plafond de 15 % de recettes me paraît très élevé. A Paris, Puteaux ou Courbevoie, les plafonds ont été gelés, par négociation avec Paris Métropole, à un niveau bien inférieur. Même si le plafond était abaissé à 10 %, je ne sais pas comment je ferais face.

M. Joël Bourdin. – On définissait jusqu'à présent le potentiel fiscal comme la mesure de la richesse communale ou intercommunale. Or ici on parle de potentiel fiscal pour désigner les ressources financières réelles. Ne vaudrait-il pas mieux retenir un autre terme ?

M. Gilles Carrez. – Il serait effectivement plus juste de parler d'indicateur de ressources...

M. Vincent Delahaye. – ... global !

M. Joël Bourdin. – Je pense moi aussi qu'il faut inclure l'effort fiscal dans le calcul du montant du reversement. J'ai cru comprendre que les reversements seraient pilotés par les communautés de communes.

M. Gilles Carrez. – Oui, elles verseront un montant inversement proportionnel à la richesse de chaque commune membre.

M. Joël Bourdin. – Un bien mauvais rôle pour elles ! Cette sale besogne compliquera la vie des communautés.

M. Gilles Carrez. – La loi fixera les critères : on peut en changer localement, mais sur décision unanime.

M. Eric Jalon. – Le calcul sera effectué par la direction générale des collectivités locales, et transmis aux EPCI par l'intermédiaire des préfetures.

M. François Marc. – Mon groupe réclame depuis des années des avancées sur la péréquation, promises après la décentralisation Raffarin et inscrites dans la Constitution : nous nous réjouissons donc que ce chantier soit lancé, même s'il a fallu pour cela les effets pervers de la réforme de la taxe professionnelle. Qu'importe le flacon, peut-on répondre, pourvu qu'on ait l'ivresse : mais les collectivités connaîtront-elles l'ivresse ? Je crains que non, quand la péréquation horizontale porte sur 250 millions d'euros seulement...

M. Philippe Dallier. – Ce n'est que le début.

M. François Marc. – Il importe de bien peser nos choix car demain, on observera peut-être une vive montée en puissance : réfléchissons donc bien à ce que nous instaurons. Nous en reparlerons à l'occasion des amendements.

Sur le potentiel, on a parlé de chiffres compris entre 668 et 1 300 euros pour le potentiel moyen. Comment corrigez-vous les effets de seuil ? Vous avez certes calculé le delta par rapport à la moyenne, mais d'une strate à l'autre, la moyenne est différente. Si le delta par rapport à la moyenne change au saut de strate, il y a bien un effet de seuil ! Comment le corriger ? Nous proposerons nos solutions par voie d'amendement.

Comment le seuil de prélèvement de 90 % fonctionne-t-il ? On prélève ceux qui ont une capacité financière supérieure à la moyenne de 90 %, mais quid des communautés et des communes membres ?

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – J'ai participé au groupe de travail et suis membre du comité des finances locales. Le système me semble d'une complexité inouïe, pour 250 millions d'euros la première année, et pour quelle efficacité ? Les travaux d'Alain Guengant et Guy Gilbert sur la péréquation soulignaient que l'efficacité en cette matière exige des sommes importantes. Ici, la situation est bien fragile. De vos réponses, je ne retire pas de certitudes. Comment les résultats se verront-ils sur le terrain ? Faut-il ou non des strates ? Comment mesurer les écarts ? Cela n'est pas si simple ! A ce stade de l'analyse, la construction me paraît complexe, mais incertaine dans sa capacité à répondre aux attentes de nos concitoyens. On a parlé des collectivités riches, mais les investissements diminuent, la capacité d'action publique également. Je suis dubitative sur une réforme aussi lourde, pour des effets aussi ténus à en attendre.

M. Jean-Claude Frécon. – Le chiffre de 668 euros par habitant correspond-il au potentiel financier agrégé des ensembles de moins de 10 000 habitants ?

M. Eric Jalon. – Exactement.

M. Jean-Claude Frécon. – La direction générale des collectivités locales fournira-t-elle les chiffres du reversement aux communautés de communes ?

M. Eric Jalon. – Oui, par l'intermédiaire des préfetures.

M. Jean-Claude Frécon. – Donc sur la base d'un document précis. Très bien.

La prise en compte ou non de l'effort fiscal a suscité bien des différends dans chaque famille politique, à l'époque de la péréquation verticale. Désormais, le cadre est différent car nous parlons de péréquation horizontale. La pertinence du critère n'est plus discutable.

M. François Fortassin. – J'applaudis la superbe construction intellectuelle, mais je ne suis pas pleinement satisfait. Pourquoi faire simple

quand on peut faire compliqué, n'est ce pas ? Je préférerais que l'on identifie les besoins réels. On a instauré la sécurité sociale pour que chaque citoyen vive décemment. Il faut appliquer le même raisonnement aux collectivités. Les communes rurales ne parviennent plus à entretenir les espaces naturels, faute de moyens. Aucune commune ne veut être qualifiée de riche, tout au mieux, aisée, en faisant remarquer qu'elle a beaucoup de charges. Le contribuable qui perçoit un revenu de 500 000 euros invoque-t-il ses trois résidences secondaires, ses deux voitures et son yacht pour refuser l'imposition ? Il convient de prendre en compte les besoins de base des collectivités. Si l'on se donne un cap ambitieux, très bien, mais avec un objectif à 2 %, le système est ridicule, sinon risible.

M. Eric Jalon. – Je ne trouve pas cela risible. Certains disent que 2 % sont insuffisants, qu'un milliard d'euros équivaut à pas grand-chose ; d'autres affirment que le système est compliqué et le changement trop rapide. Je réponds aux uns et aux autres que nous cherchons une voie raisonnable : un milliard d'euros en 2015, ce n'est pas rien, comparé à une DSU de 1,3 milliard et à une DSR de 800 millions. La DSU a doublé depuis 2004 : le chemin a été long, en comparaison de la progression que nous allons connaître en quatre ans pour le FPIC. Les qualificatifs employés ne sont pas mérités.

Les deux plafonnements, le premier à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement, le second à 10 %, font un total de 15 %. Si le débat parlementaire ramène ce seuil à 10 %, la montée en puissance du fonds en sera facilitée pour les plus gros contributeurs.

Nous pourrions, Joël Bourdin, remplacer le terme de potentiel fiscal par un « indicateur de ressources intercommunales agrégées », je n'y vois pas d'obstacle. Pour calculer le reversement, on agrège toutes les ressources de l'intercommunalité et des communes membres, et si l'ensemble est supérieur de plus de 90 % à la moyenne de la strate, on prélève, proportionnellement à l'écart à la moyenne. Il n'y a pas, je le répète, d'effet de seuil. Un passage de strate peut certes causer des perturbations, qui s'effacent lorsque la population est stabilisée. La direction générale des collectivités locales notifiera à chaque bloc le montant du prélèvement ou reversement ainsi que la répartition. Un autre type de répartition peut être adopté, à l'unanimité des communes membres et de l'EPCI. C'est notre devoir d'administration d'Etat de transmettre à chacun les résultats du calcul.

On n'a rien fait depuis l'inscription de la péréquation dans la Constitution, dites-vous. La DSU et la DSR ont pourtant doublé ! Depuis la réduction des indexations de la DGF et le gel de l'an dernier, la péréquation intervient par redéploiement au sein des dotations. C'est que le Gouvernement a considéré impossible de geler ses concours financiers sans poursuivre l'effort de péréquation.

Système complexe ? Ce jugement me laisse perplexe ! François Fortassin demande qu'il soit tenu compte de l'entretien des espaces mais une commune urbaine a d'autres charges, liées plutôt aux problèmes sociaux.

Toutes ces particularités sont déjà prises en compte dans les dotations. Après du sur-mesure compliqué, nous avons visé la simplicité : non plus 36 000 communes mais 4 000 blocs territoriaux ; deux critères simples : richesse relative et revenu par habitant. On a rarement fait aussi simple, même s'il est besoin de faire preuve d'un esprit didactique.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – Je parlais de complexité dans le mode de détermination des prélevés et des bénéficiaires, non dans le choix des critères.

M. Eric Jalon. – Les premières simulations ont été envoyées à la commission des finances de l'Assemblée nationale. Nous allons les affiner pour simuler l'impact d'un système non stratifié et pour intégrer les modifications des députés – vous pourrez ainsi en mesurer la portée. Nos simulations sont individualisées, bloc par bloc, et nous pouvons descendre au niveau infra-bloc sur demande.

M. François Marc. – Peut-on connaître le potentiel agrégé le plus haut et le plus bas ?

M. Eric Jalon. – Je vous ferai transmettre les chiffres.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – Nos collègues pourront prendre connaissance également du rapport du Gouvernement au comité des finances locales.

Examen du rapport spécial (mardi 15 novembre 2011)

Réunie le mardi 15 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. François Marc et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et les articles 53 à 59 du projet de loi de finances pour 2012.

EXAMEN DU RAPPORT SPÉCIAL

M. François Marc, rapporteur spécial. – Le rapport que nous allons vous présenter, comporte deux parties. La première, purement budgétaire, concerne les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » ; l'autre comporte l'examen des huit articles rattachés à la mission RCT et des amendements que nous vous proposons d'adopter.

C'est à cette seconde partie que nous accorderons le plus d'attention car, comme vous le savez, la mission RCT et le compte d'avances ne sont, pour l'essentiel, que la résultante budgétaire des décisions qui figurent dans des textes législatifs. Ni le Gouvernement, et encore moins les parlementaires ne disposent de réelles marges de manœuvre sur ces missions.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires, et les moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Elle ne représente que 2,5 milliards d'euros sur un total des concours financiers de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 60,3 milliards d'euros, hors fiscalité transférée, dégrèvements, subventions pour travaux d'intérêt local et subventions des autres ministères.

Elle est constituée de quatre programmes :

- le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » ;
- le programme 120 « Concours financiers aux départements » ;
- le programme 121 « Concours financiers aux régions » ;
- et le programme 122 « Concours spécifiques et administration » qui regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les crédits destinés à plusieurs niveaux de collectivités, les dotations en faveur de l'outre-mer et les moyens de la DGCL.

Les crédits inscrits à cette mission correspondent à des dotations de fonctionnement, essentiellement la dotation générale de décentralisation, et à

des dotations d'investissement : dotation de développement urbain, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation globale d'équipement des départements notamment.

Le projet de budget 2012 de la mission RCT ressemble beaucoup au budget 2011. Il applique en effet le principe du gel en valeur des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, retenu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui conduit à suspendre les règles d'indexation des dotations sur l'évolution de la DGF ou sur celle de la formation brute de capital fixe (FBCF).

On note cependant que presque toutes les dotations en faveur de l'outre-mer, qui obéissent à des règles d'indexation spécifiques, échappent, encore cette année, à la règle du gel en valeur à l'exception de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle Calédonie qui est gelée.

Au total donc, il y a très peu de modifications prévues pour 2012. Tout au plus peut-on observer cette année, dans le cadre des concours exceptionnels, une dotation nouvelle de 700 000 euros pour la participation de l'Etat à la lutte contre la pollution provoquée par les algues vertes.

Sur le détail des dotations et des programmes, je me permets donc de vous renvoyer à la note de présentation qui vous a été distribuée.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – C'est en quelques mots que je vous présenterai, à mon tour, le compte « Avances aux collectivités territoriales ».

C'est pourtant le principal compte d'avances du budget de l'Etat dont les crédits s'élèvent à plus de 90 milliards d'euros en 2012.

Pour 99,99 %, ces crédits correspondent aux avances effectuées sur les recettes fiscales des collectivités territoriales et de certains organismes comme les chambres consulaires ainsi qu'à ceux correspondants à la part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée à chaque département au titre de la compensation financière au titre du RMI puis du RSA.

Après avoir fortement baissé en 2010 en raison de la suppression de la taxe professionnelle (TP), la seconde section du compte d'avances a donc retrouvé depuis deux ans son niveau de montants antérieur.

La seconde section du compte d'avances retrace les avances de l'Etat à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter.

Elle est très peu active, aucune collectivité n'ayant recours actuellement aux procédures d'avances. En conséquence, seule une action du programme correspondant est provisionnée, à hauteur de 6 millions d'euros.

En ce qui concerne la dette de 289 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice depuis 1990, nous avons noté une avancée positive puisqu'il semble qu'une mission commune de l'inspection générale des

finances et de l'inspection générale de l'administration sera mandatée pour définir un échéancier de remboursement, compatible avec les capacités financières de la Nouvelle-Calédonie.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Compte tenu des observations qui vous ont été présentées, je vous propose de rejeter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et je m'en remets à la sagesse de la commission sur l'adoption du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Avant d'entrer dans l'examen des articles rattachés à la mission et des amendements que nous vous proposons, je souhaite vous présenter un très rapide bilan de la péréquation.

La péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales. Cet objectif a valeur constitutionnelle depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Pour chaque niveau de collectivités, les dotations de péréquation versées par l'Etat, au titre de la péréquation dite verticale, sont en augmentation continue au sein de la DGF. Toutefois, en raison de la stabilisation de la DGF puis de son gel, cette progression n'a été obtenue qu'au prix d'une compression des autres composantes.

En 2011, les dotations de péréquation représentent :

- pour les communes, 2 918,4 millions d'euros, soit 23,26 % de la DGF des communes ;
- pour les départements, 1 383 millions d'euros, soit 11,3 % de la DGF ;
- et pour les régions, 183 millions d'euros, soit 3,5 % de la DGF.

Malgré les montants concernés, l'ensemble des études montrent que la péréquation est la moins efficace pour le bloc communal. En outre, je signale que mettre en œuvre la péréquation verticale au sein d'une enveloppe figée en valeur se traduit en réalité par de la péréquation horizontale.

Il faut ajouter à ces dotations certains concours de l'Etat qui intègrent une dimension péréquatrice, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation de développement urbain (DDU).

Depuis 1991, une autre forme de péréquation s'est mise en place, la péréquation horizontale entre collectivités. Elle ne comprenait jusqu'à présent que deux instruments : les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).

La réforme des finances locales et la suppression de la TP ont conduit à définir de nouveaux instruments de péréquation horizontale, pour contrebalancer la territorialisation des nouvelles impositions économiques :

- les fonds (régional et départemental) de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui entreront en vigueur en 2013 ;

- le fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements qui est déjà en vigueur.

Pour le bloc communal, c'est cette loi de finances pour 2012 que nous examinons qui propose les dispositifs devant entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier :

- le nouveau Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;

- et le FSRIF rénové.

Je souligne que l'ensemble des dispositifs envisagés résulte d'une coproduction entre les commissions des finances des deux assemblées, le comité des finances locales et les associations d'élus.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Avant d'aborder les articles qui concernent cette péréquation, notamment communale, je voudrais « appeler en priorité » les articles 54, 56 et 56 bis qui sont étrangers à ce sujet central ainsi que l'article 57 qui concerne les régions.

L'article 54 concerne les composantes de la DGF bloc communal. Il fixe, pour 2012, les évolutions de ces diverses composantes en vue notamment de préserver les dotations de péréquation verticale, dans un contexte de gel des concours de l'Etat, et il réforme la dotation « parc national ».

Il s'agit de figer, « à compter de 2011 », les montants unitaires par habitant des dotations de base par habitant et superficielle et de mettre en place un mécanisme pérenne d'écêtement du complément de garantie.

Vous vous souvenez que la loi de finances pour 2011 a écarté ce complément de garantie à hauteur de 130 millions d'euros, répartis entre les communes à raison de leur écart relatif au potentiel fiscal par habitant moyen constaté à l'échelle nationale. Toutes les communes dont le potentiel fiscal par habitant était supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen ont été écartées, dans la limite de 6 % du montant de leur complément de garantie perçu en 2010.

Le présent article propose de pérenniser ce mécanisme d'écêtement en lui apportant deux aménagements majeurs. Le mécanisme d'écêtement ne concernerait en effet que les seules communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,9 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de leur strate démographique - les autres communes recevant un complément de garantie égal à celui de l'année précédente.

L'Assemblée nationale a toutefois supprimé la référence aux strates démographiques et elle est revenue à une référence nationale de richesse.

Sur la dotation parcs nationaux, il s'agit de créer une nouvelle fraction, de 150 000 euros, réservée aux parcs marins outre-mer, comme nous

avons créé une fraction pour les communes insulaires de métropoles incluses dans un parc marin l'année dernière.

Enfin, cet article accorde de nouveaux pouvoirs au comité des finances locales qui pourra augmenter les dotations de péréquation - et la dotation parcs - mais exclusivement en diminuant le complément de garantie des communes et, c'est une nouveauté, la compensation part salaires.

Sur cet article nous vous proposons un amendement qui borne les mesures de gel et d'écrêtement à la seule année 2012.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'article 56 fixe, dans le cadre général du gel de l'enveloppe normée, l'évolution des dotations de péréquation verticale des communes et le montant de la dotation de développement urbain.

Son premier objectif est de garantir une évolution positive des dotations de péréquation verticale communales. Il y aura au minimum 60 millions d'euros en plus sur la dotation de solidarité urbaine (DSU) et 39 millions pour la dotation de solidarité rurale (DSR). Les crédits de la DDU seront maintenus à 50 millions d'euros.

Cet article vise aussi à permettre aux éventuelles communes nouvelles de continuer à bénéficier de la DETR et d'ajuster les modalités de répartition de la part majoration de la dotation nationale de péréquation (DNP) pour tenir compte de la disparition de la TP.

Il a, enfin et surtout, pour but de mettre en place des garanties spécifiques assurant aux collectivités éligibles à la DSU, à la DSR, à la DNP ainsi qu'à la dotation d'intercommunalité et à la dotation élu local des attributions égales ou proches de celles perçues en 2011 (entre 80 % et 120 %).

Il tend ainsi à atténuer les conséquences de l'intégration du nouveau panier de ressources issu de la réforme de la taxe professionnelle dans le potentiel financier des communes.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à cet article afin d'appliquer le principe du doublement de la longueur de voirie qui s'applique, en outre-mer, aux communes insulaires.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

L'article 56 bis résulte d'une initiative de l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'autoriser que les crédits du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales et départementales de la dotation générale de décentralisation (DGD) soient consacrés à des dépenses de fonctionnement non pérennes.

Nous vous proposons d'adopter également cet article sans modification.

L'article 57 concerne les régions. Il propose de définir les nouvelles modalités de répartition de la dotation de péréquation des régions et de geler les montants des dotations forfaitaires.

Vous savez que c'est le potentiel fiscal qui servait de critère pour l'éligibilité et la répartition de la dotation de péréquation régionale.

La réforme des finances locales et la suppression de la taxe professionnelle ont profondément modifié les ressources fiscales des régions et la notion de potentiel fiscal est devenue dès lors obsolète.

Le présent article propose de la remplacer par celle d'indicateur des ressources fiscales des régions (IRFR) qui permet de prendre en compte le nouveau panier de ressources fiscales des régions, tout en atténuant ses effets sur le « classement » des régions grâce à un resserrement sur les ressources fiscales dont les bases sont évolutives.

Ainsi, le nouvel indicateur ne retient que la CVAE, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les certificats d'immatriculation et la TIPP modulable. Il exclut la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les versements du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) des régions. Il prévoit toutefois de minorer l'indicateur par le prélèvement effectué au titre du FNGIR.

Dans le même temps, la notion d'effort fiscal régional, qui n'a plus de sens, est supprimée.

En ce qui concerne la répartition de la dotation de péréquation des régions, deux autres nouveautés sont introduites :

- les régions d'outre-mer deviennent éligibles de droit mais la progression de leur quote-part est limitée à 2,5 % par an ;
- et on ajoute un critère fondé sur le PIB ce qui permet d'écarter les régions qui ont un PIB par habitant égal ou supérieur à 1,3 fois le PIB moyen par habitant des régions.

Enfin, de nouvelles garanties sont mises en place pour éviter une diminution brutale des attributions des régions jusqu'à présent éligibles.

Sur cet article, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements du Gouvernement pour reconduire en 2012 les montants de dotation forfaitaire et de dotation de péréquation perçus par les régions en 2011 en application du plan d'économies de 200 millions d'euros.

Nous vous proposons un amendement pour revenir au texte initial du projet de loi, par coordination avec la position prise par la commission des finances en première partie.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Nous en venons maintenant au cœur des dispositions concernant la péréquation horizontale.

En premier lieu vient une proposition d'article additionnel avant l'article 53.

Il s'agit de fixer un objectif de réduction des inégalités, par le rapprochement progressif des niveaux de ressources par habitant des collectivités territoriales.

Nous proposons comme objectif qu'à terme, un délai de dix ans paraissant envisageable, aucune commune n'ait un indicateur de ressources élargi par habitant, corrigé des mécanismes de péréquation horizontale, inférieur à 80 % du potentiel financier moyen de sa strate démographique. Pour les départements, ce taux serait de 90 %. Pour les régions, l'objectif serait un écart de 95 % à l'indicateur de ressources fiscales par habitant corrigé des mécanismes de péréquation horizontale.

Qu'est-ce que l'indicateur de ressources élargi (IRE) ? C'est le potentiel financier auquel s'ajoutent les dotations de péréquation verticale. Le groupe de travail de notre commission s'était accordé sur la création de cette notion, qui permet de prendre l'exacte mesure des ressources de chaque collectivité. Nous retrouverons cette notion déclinée pour le bloc communal et pour les départements aux articles 53 et 55.

L'objectif que nous vous proposons est raisonnablement ambitieux et sa validité a été reconnue.

Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport sur la fiscalité locale de mai 2010 a encouragé à avancer dans cette voie. C'est aussi ce que recommandait le rapport d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises dit rapport « Durieux-Subremon ».

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'article 53 modifie quant à lui le mode de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier des départements. Suite à la réforme de la TP, il prévoit donc d'ajuster les ressources prises en compte dans le potentiel fiscal en supprimant celles qu'ils ne perçoivent plus - TP, taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) - et en intégrant les nouvelles (CVAE, IFR, DCRTP et FNGIR).

Cette nouvelle définition entraîne un bouleversement de la classification des départements en fonction de leur potentiel financier. En effet, la nouvelle définition est moins proche d'un « potentiel » que du produit réel perçu par les départements.

Ces effets n'ont pas encore pu être pleinement appréhendés et, par précaution, l'article 53 met en place des dispositifs de garantie importants pour le mode de calcul des dotations dont les départements bénéficient et qui prennent en compte la notion de potentiel financier :

- s'agissant de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et de la dotation de péréquation urbaine (DPU), l'article prévoit qu'un département

ne pourra percevoir une année une somme inférieure à celle perçue l'année précédente ;

- le mode de calcul de la dotation globale d'équipement (DGE) est également assorti de nouvelles garanties ;

- pour le fonctionnement du fonds départemental de péréquation des DMTO, il est prévu qu'en 2012, le potentiel financier de l'année 2011 sera utilisé, et non le nouveau potentiel mis en place par le présent article.

Enfin, l'article 53 prévoit de pérenniser le gel, déjà prévu en 2011, de certaines dotations départementales : la dotation de base, le complément de garantie, la dotation de compensation et celle du département de Paris.

En plus de ces dispositions, l'Assemblée nationale a ajouté l'obligation, pour le comité des finances locales (CFL), de minorer le complément de garantie des départements pour financer l'augmentation des dotations de péréquation et de la dotation de base. Cette minoration résulte directement du gel de la DGF départementale, dans le cadre des mesures portant réduction de 200 millions d'euros des concours financiers aux collectivités.

Le premier amendement que vous nous proposons vise à revenir sur cette minoration automatique du complément de garantie. En effet, dans la première partie du PLF, la commission des finances a proposé de revenir sur la réduction de la DGF. La minoration n'est donc plus nécessaire. Cet amendement propose également de ne pas pérenniser le gel des dotations départementales mais de ne le prévoir que pour l'année 2012, en cohérence avec ce que notre commission des finances a proposé en première partie.

Le deuxième amendement vise à créer un nouvel indicateur, appelé « indicateur de ressources élargi » des départements, qui ajoute à leur potentiel financier les dotations de péréquation verticale qu'ils perçoivent : DPU et DFM. Cet indicateur a vocation à être utilisé, à compter de 2013, pour le fonctionnement des dispositifs de péréquation horizontale des départements : le fonds de péréquation des DMTO et le fonds de péréquation de la CVAE.

Enfin, le troisième amendement vise à tirer les conséquences de l'impossibilité de prévoir les bouleversements qu'entraînent les nouvelles notions de potentiels dans la classification des départements. Nous vous proposons donc de conserver, en 2012, les potentiels de l'année 2011 pour le calcul de la DFM, de la DPU et de la DGE.

Je précise que la prise en compte de critères de charge pour la répartition du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements pourra être étudiée dans le courant de l'année 2012.

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'article 55 tire les conséquences de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle sur la définition des indicateurs de ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, utilisés

notamment pour la répartition des concours de l'Etat et dans le cadre de la péréquation.

Comme dans le cas des départements, les notions traditionnelles de potentiel fiscal et financier ont perdu leur sens pour le bloc communal.

La loi de finances pour 2011 a prévu des définitions provisoires applicables en 2011 et posé les pistes des nouvelles définitions, applicables à compter de 2012. Ces pistes sont affinées par le présent article qui s'inspire largement des réflexions menées tout au long de l'année par les commissions des finances des deux Assemblées et le comité des finances locales.

La définition « provisoire » du potentiel fiscal de la commune comprenait le produit des bases des taxes sur le foncier bâti et non bâti et de la taxe d'habitation par le taux moyen national, le produit des bases de cotisation foncière des entreprises (CFE) par le taux moyen national, le produit de la CVAE, celui des IFER, la compensation part salaires des bases de TP et les montants perçus de la DCRTP ou du FNGIR.

Le projet de loi de finances ajoute le produit de taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), celui de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), du prélèvement sur le produit des jeux (la taxe casinos), de la surtaxe sur les eaux minérales et de la redevance des mines. Le projet de loi initial prévoyait également d'ajouter le produit de la taxe « remontées mécaniques », mais l'Assemblée nationale en a décidé autrement par amendement.

Le texte précise que pour la DCRTP, et surtout le FNGIR, ce sont les produits nets qui sont retenus.

Point important également, le potentiel fiscal des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique ou de zone est majoré de l'attribution de compensation perçue l'année précédente.

S'agissant des notions de potentiel financier et de potentiel fiscal par habitant, il n'y a pas de différence par rapport à l'existant, si ce n'est une rectification technique liée au transfert de TaSCom.

La notion d'effort fiscal est elle aussi modifiée par coordination. Le présent article propose de retenir, pour le calculer, la fraction du potentiel fiscal relative à la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties.

Enfin, la définition du potentiel fiscal de l'EPCI est corrigée pour prendre en compte les impositions qui ont remplacé la taxe professionnelle.

Nous vous proposons trois amendements, qui reprennent les conclusions du groupe de travail de la commission des finances.

Le premier amendement a d'abord pour objet de rapprocher, dans la rédaction de l'article, la cotisation foncière des entreprises des autres

ressources fiscales sur lesquelles les communes ont encore du pouvoir fiscal, taxe d'habitation et taxes foncières. Il ne nous paraît pas utile de traiter séparément de la CFE ; l'amendement a surtout pour objectif de compléter la définition du potentiel fiscal des communes en ajoutant :

- le produit du prélèvement sur les paris hippiques créé par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;

- et le produit de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ou les versements des fonds départementaux pour les communes qui ne perçoivent pas directement la taxe.

Le deuxième amendement vise à créer une notion nouvelle d'« indicateur des ressources élargi » permettant de cumuler, au potentiel financier communal, les dotations de péréquation verticale suivantes, versées directement ou indirectement par l'Etat :

- la DSU, la DSR et la DNP ;

- et les versements reçus des FDPTP. On rappellera que depuis 2011, les FDPTP, bien que reversés par les départements, sont financés par un prélèvement sur recettes de l'Etat. Ils sont donc devenus une dotation de péréquation verticale.

Le troisième amendement a pour objet, dans la même logique, de créer une notion nouvelle « d'indicateur des ressources élargi » pour les EPCI, intégrant la dotation d'intercommunalité.

Ces indicateurs de ressources élargis permettront de prendre en compte l'intégralité de la richesse des collectivités et de mesurer la progression vers l'objectif de rapprochement des ressources des collectivités à l'échéance de dix ans, tel qu'il est proposé à l'article additionnel avant l'article 53.

L'article 58 crée le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), prévu par la loi de finances pour 2011. Sa montée en puissance était prévue sur quatre ans, jusqu'à un objectif de 2 % des ressources fiscales du bloc communal à compter de 2015. L'Assemblée nationale a réduit le rythme de progression du FPIC, en prévoyant sa montée en puissance sur cinq ans.

L'architecture du fonds reposera, comme nous l'avons souhaité, sur les ensembles intercommunaux : un EPCI et ses communes membres.

Les prélèvements seront opérés en fonction de l'écart entre le potentiel financier de l'ensemble intercommunal et celui de sa strate démographique, les collectivités étant classées en sept strates (une strate supplémentaire a été ajoutée à l'Assemblée nationale). Le prélèvement au FSRIF s'appliquera avant le prélèvement au FPIC, et le potentiel financier des communes d'Ile-de-France prendra en compte les prélèvements déjà subis au titre du FSRIF. Ainsi, la région Ile-de-France contribuera à la péréquation

nationale, sans que les communes franciliennes apparaissent trop pénalisées. En outre, le cumul des prélèvements au FSRIF et au FPIC sera plafonné : à 15 % du potentiel fiscal dans la version initiale du texte, ce plafond ayant été réduit à 10 % par l'Assemblée nationale.

Les reversements seront effectués en fonction du potentiel financier (pour 40 %), du revenu par habitant (40 %) et de l'effort fiscal de la collectivité (pour 20 %, ce critère ayant été ajouté par l'Assemblée nationale et étant plafonné à 0,9).

Le premier amendement que nous vous proposons vise à revenir à une montée en puissance sur quatre ans du FPIC, jusqu'à un objectif de un milliard d'euros en 2015. Il prévoit une clause de revoyure à cette date pour évaluer les effets péréquateurs du fonds et fixer les modalités de sa progression à compter de 2016.

Le second amendement substitue au critère du potentiel financier le nouvel indicateur créé à l'article 55 : l'indicateur de ressources élargi, plus représentatif des ressources effectives des collectivités. Par ailleurs, il vise à sortir du débat sur les strates en reprenant un dispositif qui s'applique pour le calcul de la dotation de base de la DGF des communes et qui pondère la population d'une commune en fonction de sa taille. Cette modification permet de remédier à la corrélation positive existante entre les ressources des territoires et leur taille.

Le troisième amendement modifie les règles de répartition des prélèvements et reversements entre un EPCI et ses communes membres. Au lieu de les répartir en fonction des produits fiscaux, nous proposons de prendre en compte les potentiels fiscaux, ce qui permet de ne pas pénaliser les communes qui ont des taux élevés en raison de la faiblesse de leurs bases.

Le quatrième amendement revient au plafonnement des prélèvements prévu initialement par le texte : 15 % du potentiel fiscal au lieu de 10 %.

Enfin, le dernier amendement relève le plafond de prise en compte de l'effort fiscal dans les critères de reversements du FPIC. L'effort fiscal serait pris en compte dans la limite de l'effort fiscal moyen et non plus de 0,9 fois cet effort fiscal, ce qui permet de ne pas pénaliser les communes qui mobilisent leurs ressources fiscales, dans la limite de la moyenne nationale.

L'article 59 concerne le FSRIF.

Comme vous le savez, la suppression de la taxe professionnelle en 2010 imposait une réforme du FSRIF ou conduisait à sa disparition.

La loi de finances pour 2011 a permis d'apporter les ajustements nécessaires à la répartition du fonds pour l'année 2011, année transitoire dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Elle a aussi prévu, à l'initiative du Sénat, une montée en puissance progressive du fonds, qui doit atteindre en 2015, 1,5 fois le montant atteint en 2009 (soit environ 280 millions d'euros).

Le présent article 59 propose plusieurs modifications au mécanisme du FSRIF en vue d'adapter sa répartition à la recomposition de la fiscalité directe locale

Il précise tout d'abord les montants des ressources annuelles du FSRIF : ceux-ci passeraient de 210 millions d'euros en 2012 à 270 millions à compter de 2015.

Il prévoit un prélèvement unique, acquitté exclusivement par les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région d'Ile-de-France. Ce prélèvement est plafonné, comme dans l'ancienne version du FSRIF, à 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune et ne peut excéder 150 % du montant du prélèvement opéré en 2009, ce qui permet de satisfaire les plus gros contributeurs.

En ce qui concerne les reversements, on observe que l'indice synthétique de ressources et de charges est modifié par rapport à la situation antérieure.

Il serait calculé à partir du rapport de chaque commune à la moyenne régionale :

- du potentiel financier par habitant, pondéré à hauteur de 50 % ;
- du revenu moyen par habitant, pondéré à hauteur de 25 % ;
- du nombre de logements sociaux, pondéré à hauteur de 25 %.

L'Assemblée nationale a apporté à cet article plusieurs modifications :

- elle a supprimé la mention selon laquelle les communes dont l'indice synthétique est supérieur à 1,2 ne peuvent pas être contributrices. Cette suppression qui rend possible le cumul de la contribution et du bénéfice du FSRIF permettra de lisser les effets de seuil, sans défavoriser les communes les moins riches ;

- elle a lissé dans le temps l'augmentation des prélèvements au FSRIF pour les communes contributrices en précisant que le prélèvement ne peut excéder 120 % en 2012, 130 % en 2013 et 140 % en 2014 du prélèvement effectué en 2009 ;

- elle a précisé que le prélèvement au titre du FSRIF est réalisé en amont du prélèvement du FPIC, et que les prélèvements cumulés ne peuvent excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;

- enfin, elle a rétabli l'obligation pour les communes et pour le Gouvernement de présenter une information sur l'utilisation du FSRIF, que le texte initial voulait supprimer.

Beaucoup de recommandations formulées par le groupe de travail de votre commission des finances concernant le FSRIF, qui rejoignaient en large

part les préconisations du syndicat mixte Paris-Métropole, ont été intégrées dans la réforme proposée.

Sur plusieurs points toutefois des divergences subsistent, concernant notamment l'objectif chiffré des ressources du fonds, la composition de l'indice synthétique ou les divers plafonnements, dont je précise qu'ils n'impactent pas les ressources du FPIC, mais dont les effets devront être mesurés.

A ce stade, nous vous proposons sur cet article trois amendements, tout en sachant qu'il donnera sûrement lieu à d'autres initiatives de nos collègues de la région francilienne.

Le premier amendement fixe, pour le FSRIF, un objectif chiffré de réduction des écarts de ressources intra régionaux. Nous nous sommes inspirés des propositions du syndicat d'études Paris Métropole dans l'attente d'une évaluation contradictoire des écarts de ressources que le Gouvernement serait en mesure de présenter avant le débat.

Le deuxième amendement prévoit, en 2015, une clause de « revoyure » pour réévaluer le rythme de la montée en puissance du FSRIF, comme pour le FPIC à l'article 58.

Le troisième amendement prend en compte l'indicateur de ressources élargi communal pour le calcul des prélèvements et des attributions du FSRIF. C'est donc un amendement de coordination par rapport à nos propositions globales sur la péréquation horizontale.

M. Philippe Marini, président. – Tout d'abord, je remercie les rapporteurs spéciaux de s'être inspirés des conclusions du groupe de travail sur la péréquation, adoptées par notre commission des finances.

Je note par ailleurs que nous ne disposons pas de simulations sur les conséquences du texte adopté à l'Assemblée nationale. Nous manquons donc de points de repère pour nous prononcer mais, à l'inverse, cela nous permet de ne pas nous focaliser sur telle ou telle situation spécifique.

M. Francis Delattre. – Il me semble que s'agissant du FSRIF, des simulations avaient été fournies à l'Assemblée nationale.

M. Edmond Hervé. – Un travail important a été effectué sur la nouvelle définition du potentiel financier. Il ne faut toutefois pas relâcher la pression sur la question sensible de la révision des valeurs locatives. En effet, leur obsolescence impacte cette notion de potentiel financier.

Mme Marie-France Beaufils. – Les dispositifs des articles rattachés à la mission me semblent particulièrement complexes. Nous aurions besoin de temps pour en étudier les conséquences.

Je ne suis pas en accord avec l'intégration de la dotation de solidarité communautaire dans l'appréciation de la richesse. Par ailleurs, je regrette qu'une analyse croisée des dispositifs de péréquation horizontale et des

garanties dont sont assorties les composantes de la DGF n'ait pas pu être effectuée.

De manière générale, il me semble que les dispositifs proposés sont très lourds mais n'auront que des effets limités en termes de péréquation, de sorte que l'objectif inscrit dans l'amendement des rapporteurs spéciaux portant article additionnel avant l'article 53 ne sera pas atteint.

S'agissant des simulations, si elles existent, on doit nous les fournir.

M. François Fortassin. – Les articles proposés vont dans le bon sens car ils ouvrent une brèche en faveur de la solidarité territoriale.

Il me paraît essentiel de prendre en compte les charges incompressibles pesant notamment sur les petites communes en termes de gestion et de développement de leur territoire.

Enfin, toutes les ressources doivent être prises en compte pour mettre en œuvre la péréquation horizontale.

Mme Frédérique Espagnac. – Certaines simulations ont été fournies. En les analysant, il me semble difficile de voter ces dispositifs en l'état.

M. Philippe Dallier. – Je me félicite de la reprise des conclusions de notre groupe de travail sur la péréquation, notamment la création de l'indicateur de ressources élargi. Mais vous n'en faites rien puisqu'il n'est pas utilisé pour le fonctionnement du FPIC et du FSRIF ! Peut être souhaitez-vous être prudents mais vous n'allez pas au bout de la logique souhaitée par le groupe de travail.

S'agissant du FSRIF, des simulations ont été effectuées par le syndicat Paris métropole. Elles permettent d'avancer sans faire preuve d'une prudence excessive.

M. Jean-Claude Frécon. – Merci aux rapporteurs spéciaux d'avoir puisé dans les travaux de notre groupe de travail.

Je ne suis pas sûr que nous puissions vraiment mesurer les effets de ces dispositifs mais j'estime qu'ils vont dans le bon sens.

Je rejoins Edmond Hervé sur la nécessité de réviser les valeurs locatives.

M. Eric Doligé. – Les nouvelles notions de potentiels fiscal et financier entraînent des bouleversements, notamment pour les départements. Le Loiret, actuellement classé dans les départements les plus riches, se retrouverait en bas du tableau ! Les simulations ne me semblent, pour l'heure, pas assez précises.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je partage le souci d'Eric Doligé. Il est vrai que la classification des départements est bouleversée et qu'il nous faut rester prudents.

S'agissant du fonds de péréquation de la CVAE, des critères de charge sont pris en compte pour la répartition mais ce n'est pas le cas pour le fond de péréquation des DMTO. Cette question devra être étudiée.

La création de l'indicateur de ressources élargi nous permettra de disposer d'un instrument de mesure objectif des écarts de ressources. La commission des finances avait souhaité qu'il soit utilisé pour le fonctionnement du FPIC et du FSRIF. François Marc et moi n'avons pas retenu cette solution parce qu'elle conduirait à pénaliser les communes qui perçoivent la DSR et la DSU. Il faut d'abord regarder l'impact réel de ces dispositifs avant de l'envisager.

Je précise que l'Assemblée nationale a travaillé sans simulations, celles-ci n'ayant été fournies au comité des finances locales qu'après l'examen de la mission. Par ailleurs, ces simulations sont obsolètes, elles ne prennent pas en compte l'intégration de l'effort fiscal aux critères de reversement et il ne faut donc pas les prendre en compte.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Nous nous sommes appuyés autant que possible sur les propositions de notre groupe de travail. Nous avons également formulé de nouvelles propositions, notamment la fixation d'un objectif de réduction des écarts de ressources pour la péréquation.

Je suis en accord avec Jean-Claude Frécon et Edmond Hervé sur la nécessité de poursuivre le travail de révision des valeurs locatives mais nous ne pouvons le faire sans la volonté du Gouvernement d'avancer.

Nous n'avons eu communication d'aucune simulation sur le texte voté par l'Assemblée nationale. S'agissant des départements, je vous rassure : nos propositions concernant l'article 53 éviteront tout bouleversement puisque nous conservons, en 2012, l'utilisation de la notion de potentiel financier applicable en 2011.

François Fortassin et Frédérique Espagnac ont insisté sur certains territoires en difficulté. Plusieurs de nos amendements amélioreront leur situation.

En réponse à Marie-France Beaufils et Philippe Dallier, j'ai en effet le sentiment qu'il faut aller plus loin que le texte proposé par le Gouvernement. La péréquation verticale doit également conserver un rôle important.

Enfin, sur la dotation de solidarité communautaire et d'autres sujets, nous examinerons les amendements extérieurs qui nous seront proposés.

La commission décide alors de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et l'adoption, sans modification, des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article additionnel avant l'article 53

M. François Marc, rapporteur spécial. – La fixation d'un objectif de réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, comme nous le proposons dans notre amendement n° 1, nous rapprochera notamment des pays d'Europe du Nord et de l'Allemagne.

M. Charles Guéné. – C'est une initiative que je soutiens mais je note que l'amendement se contente de fixer un plancher, sans prévoir de plafond de ressources pour les collectivités les plus aisées.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je suis favorable à cet amendement. Si nous ne fixons pas d'objectif, nous n'y parviendrons jamais.

M. Philippe Dallier. – Je suis également favorable à cette initiative mais ne faudrait-il pas tenir compte également des charges et de l'effet des dispositifs de péréquation horizontale ?

M. Philippe Marini, président. – A quoi fait référence la notion d'ensemble intercommunal ? Est-elle définie par la loi ?

Par ailleurs, je conçois que la fixation d'objectifs différents pour chaque catégorie de collectivités territoriales résulte de considérations de fait, mais est-ce acceptable juridiquement ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – La notion d'ensemble intercommunal est définie à l'article 58. Elle correspond à l'ensemble constitué par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres.

Certes, nous n'avons pas prévu de plafonner les ressources des collectivités territoriales, mais il nous semble que le premier impératif est de remédier à la faiblesse des ressources de certaines d'entre elles en les rapprochant progressivement de la moyenne.

Le dispositif proposé prévoit bien de prendre en compte les effets de la péréquation horizontale pour mesurer la réduction des écarts de richesse.

Enfin, la fixation d'objectifs distincts pour chaque catégorie de collectivités territoriales résulte des charges pesant sur elles, qui apparaissent moins homogènes s'agissant du bloc communal que pour les régions.

L'amendement n° 1 portant article additionnel avant l'article 53 est adopté.

Article 53

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 à l'article 53 est une coordination avec ce que nous avons proposé en première partie de la loi de finances. Il supprime la réduction automatique de la dotation

de garantie des départements pour financer la majoration de certaines composantes de la DGF.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 à l'article 53 vise à prendre en compte les dotations de péréquation verticale des départements dans les dispositifs de péréquation horizontale. Quant à l'amendement n° 4 au même article, il vise à conserver les potentiels fiscal et financier de l'année 2011 pour le calcul, en 2012, de la DPU, de la DFM et de la DGE.

M. Charles Guené. – Je voterai l'amendement n° 3 par cohérence avec les travaux de notre groupe de travail. L'amendement n° 4 me paraît nécessaire car nous avons encore besoin de temps pour tirer les conséquences de la nouvelle définition des potentiels financiers des départements.

Les amendements n° 3 et 4 sont adoptés.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 53 du projet de loi de finances pour 2012 modifié par les amendements n° 2 à 4.

Article 54

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 à l'article 54 limite à la seule année 2012 le gel des dotations communales et supprime le caractère pérenne du mécanisme d'écrêtement du complément de garantie.

M. Francis Delattre. – Je ne comprends pas comment s'articulent les dispositifs de garantie des dotations avec l'accroissement de la péréquation.

M. Philippe Marini, président. – Cet amendement me paraît raisonnable car il permettra d'étudier chaque année l'évolution des dotations au regard de la situation.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Comme l'année dernière, le Gouvernement choisit d'écrêter le complément de garantie des communes pour financer l'augmentation des dotations de péréquation verticale.

L'amendement n° 5 est adopté et la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 54 du projet de loi de finances pour 2012 ainsi modifié.

Article 55

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'amendement n° 6 à l'article 55 complète la définition du potentiel fiscal des communes.

M. Charles Guené. – A quoi fait référence la mention des fonds départementaux dans les dotations incluses dans le potentiel fiscal des communes ? S'agit-il des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Non, ce sont les fonds départementaux mentionnés à l'article 1595 bis du code général des impôts, c'est-à-dire ceux qui répartissent les taxes additionnelles aux DMTO entre les communes de moins de 5 000 habitants

L'amendement n° 6 est adopté.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Les amendements n° 7 et 8 à l'article 55 visent à créer un indicateur de ressources élargi respectivement au niveau communal et au niveau intercommunal.

M. Philippe Dallier. – Je regrette que cet indicateur de ressources élargi ne serve qu'à mesurer les écarts de ressources entre les collectivités et qu'il ne soit pas utilisé pour la mise en œuvre du FPIC et du FSRIF.

M. Philippe Marini, président. – Vous pourrez déposer un amendement extérieur en ce sens.

M. Charles Guéné. – Il me semble très difficile de rajouter les versements des FDPTP dans la notion d'indicateur de ressources élargi car ce sont, dans presque la moitié des départements, des subventions d'investissement qui évoluent fortement d'une année sur l'autre.

Les amendements n° 7 et 8 sont adoptés.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 55 du projet de loi de finances pour 2012 modifié par les amendements n° 6 à 8.

Articles 56 et 56 bis

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 56 et 56 bis du projet de loi de finances pour 2012.

Article 57

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – L'amendement n° 9 à l'article 57 tire les conséquences de la position prise par notre commission des finances en première partie s'agissant de la réduction de 200 millions d'euros des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

L'amendement n° 9 est adopté et la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 57 du projet de loi de finances pour 2012 ainsi modifié.

Article 58

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'amendement n° 10 à l'article 58 modifie le rythme de la montée en puissance du FPIC ainsi que son objectif à l'horizon 2015.

M. Philippe Marini, président. – Cet amendement revient-il au texte initial du Gouvernement ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – Sur la montée en puissance du FPIC sur quatre ans, oui. En revanche, l'objectif d'un milliard d'euros en 2015 est nouveau, ainsi que la clause de revoyure.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'amendement n° 11 à l'article 58 supprime la stratification en proposant une pondération de la population de chaque commune isolée et de chaque ensemble intercommunal. Il remédie ainsi à la corrélation positive entre la taille et le potentiel financier d'une commune.

M. Philippe Marini, président. – Il me semble qu'il faut être bon en mathématiques pour comprendre cet amendement.

M. François Marc, rapporteur spécial. – C'est un dispositif éprouvé, qui s'applique déjà pour le calcul de la DGF.

M. Charles Guené. – Cela signifie que selon la taille de la commune, un habitant peut être affecté d'un coefficient de pondération allant de un à deux.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Si c'est un dispositif utilisé pour le calcul de la DGF, je me méfie ! Je ne pense pas que nous ayons les éléments d'évaluation qui seraient nécessaire pour le voter.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je le répète, ce coefficient est utilisé pour le calcul de la DGF et permet d'éviter les effets de seuil. Cet amendement permettra au Gouvernement de répondre, en séance publique, à notre proposition.

L'amendement n° 11 est adopté.

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'amendement n° 12 à l'article 58 prévoit de substituer la notion de potentiel fiscal à celle de produits fiscaux pour la répartition des prélèvements et reversements au FPIC au sein des ensembles intercommunaux. L'amendement n° 13 au même article revient au plafonnement initial, à 15 % du potentiel fiscal, des prélèvements opérés au titre du FSRIF et du FPIC. Enfin, l'amendement n° 14 majore de 0,9 à 1 le plafond de prise en compte de l'effort fiscal dans les critères de redistribution du FPIC.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – L'amendement n° 12 ne constitue-t-il pas une incitation à accroître la pression fiscale ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial. – Je ne pense pas, vu la relative faiblesse des montants du FPIC, que cette disposition puisse, à elle seule, conduire les communes à augmenter leurs taux d'imposition.

M. Philippe Marini, président. – C'est un amendement qui va dans le sens des conclusions de notre groupe de travail.

M. Charles Guené. – Je rappelle toutefois que les communes centres perçoivent déjà des dotations de centralité.

Les amendements n° 12, 13 et 14 sont adoptés.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2012 modifié par les amendements n° 10 à 14.

Article 59

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'amendement n° 15 à l'article 59 fixe au FSRIF un objectif de réduction des écarts de richesse au sein de la région Ile-de-France. L'amendement n° 16 au même article propose pour le FSRIF, comme pour le FPIC, une clause de revoyure en 2015. Enfin, l'amendement n° 17 est rédactionnel.

Mme Marie-France Beauvils. – L'amendement n° 15 n'est-il pas contradictoire avec l'amendement portant article additionnel avant l'article 53 que nous venons d'adopter ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – Non, c'est un dispositif complémentaire qui ne concerne que les communes d'Ile-de-France.

M. Philippe Marini, président. – Par conséquent, une commune d'Ile-de-France devra respecter les deux règles ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – Tout à fait.

M. Francis Delattre. – Il y a un risque réel de remise en cause de la péréquation francilienne. En effet, la situation de la région Ile-de-France est spécifique à mains égards et le souhait du Gouvernement de la faire contribuer à la péréquation au niveau national est inquiétant. Nous cumulons deux dispositifs, adoptés sans les simulations nécessaires et risquons de saper les fondements du dispositif de péréquation spécifique à l'Ile-de-France.

M. Philippe Marini, président. – A titre personnel, j'étais plutôt en accord avec ces propos. Toutefois, cette opinion s'est avérée très minoritaire au sein de notre assemblée lors du débat que nous avons eu l'année dernière.

M. Roger Karoutchi. – Je rappelle que la situation de la région Ile-de-France est moins prospère que certains ne le pensent. La dette et le poids des intérêts d'emprunts augmentent fortement. Entre 2005 et 2014, nous passerons de 2,5 à 9 années nécessaires pour rembourser l'intégralité de cette dette.

La région n'est pas homogène. Même au sein des Hauts-de-Seine coexistent des communes riches et des communes comme Villeneuve-la-Garenne, qui rencontrent de vraies difficultés sociales.

Il faut donc faire attention à ne pas faire excessivement contribuer à la péréquation des communes d'Ile-de-France qui ne sont pas riches.

M. Francis Delattre. – Arrêter la péréquation francilienne est un réel problème.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Mais on ne l'arrête pas ! L'année dernière, nous avons sauvé le FSRIF, qui aurait disparu avec la taxe professionnelle. Après discussions, nous avons défini un objectif de péréquation de 270 millions d'euros, ce qui n'est pas phénoménal eu égard au montant du FSRIF avant la réforme : 180 millions d'euros.

Quant au mécanisme du double prélèvement, il est rendu acceptable par le fait que les communes d'Ile-de-France verront leur potentiel financier minoré des prélèvements déjà effectués au profit du FSRIF, avant le calcul de leur contribution au FPIC.

M. Jean-Pierre Caffet. – Mais elles paient deux fois quand même ! Un dispositif de protection a été adopté à l'Assemblée nationale, mais il ne concerne que les communes franciliennes qui sont membres d'EPCI.

M. Charles Guené. – Les prélèvements sont calculés de manière identique, que la commune soit isolée ou membre d'un EPCI à fiscalité propre.

Les amendements n° 15, 16 et 17 sont adoptés et la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 59 du projet de loi de finances pour 2012 ainsi modifié.

A l'issue de ces débats, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'adoption sans modification, des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » et des articles 56 et 56 bis, l'adoption avec modification des articles 53, 54, 55, 57, 58 et 59 et l'adoption d'un article additionnel avant l'article 53.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé ses décisions.