

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255) ; examen et vote sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ; sur les articles 79, 80, 81, rattachés, et sur le compte spécial *Avances aux collectivités territoriales* (MM. Jean-René CAZENEUVE et Christophe JERRETIE, rapporteurs spéciaux) ..... 2
- Présences en réunion ..... 40

Lundi

29 octobre 2018

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence**

**de**

**M. Éric Woerth,  
Président**



*La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255).*

*Elle examine les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, les articles 79, 80, 81, rattachés, et le compte spécial Avances aux collectivités territoriales (MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux).*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur.** Je souhaite au préalable replacer la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) dans le cadre plus large du projet de loi de finances pour 2019 et dans la situation financière globale des collectivités.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 est un bon PLF pour les collectivités. Les concours financiers de l'État s'élèvent à 48,6 milliards d'euros, soit 71 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2018. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est stable en valeur, comme en 2018. C'est une bonne nouvelle et un gage de prévisibilité. Les crédits de la mission *RCT* sont stables également : 3,9 milliards en autorisations d'engagement (AE) et 3,4 milliards en crédits de paiement (CP). Enfin, les variables d'ajustement sont minorées à un niveau faible cette année : seulement 144 millions d'euros, c'est-à-dire 3,7 % des variables, en diminution d'à peu près la moitié par rapport à l'année dernière.

En outre, ce PLF intervient à un moment où, globalement, la santé des collectivités territoriales s'améliore. Comme nous l'a présenté le Premier président de la Cour des comptes, la dépense locale est maîtrisée ; la contractualisation, méthode innovante d'action sur les dépenses, porte ses fruits : la plupart des grandes collectivités ont signé et les premiers résultats sont encourageants. L'objectif d'une hausse des dépenses de fonctionnement limitée à 1,2 % a toutes les chances d'être tenu pour la première année de mise en œuvre de ce dispositif.

Pour ce qui concerne la mission *RCT* à proprement parler, la modernisation des dotations d'investissement, retracées dans le programme 119, est poursuivie, avec des crédits stables. D'abord, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est définitivement pérennisée, avec des crédits stables de 570 millions en AE, hors effets de périmètre, c'est-à-dire la suppression de 45 millions d'euros des contrats de ruralité. Ensuite, la dotation globale d'équipement (DGE) des départements est transformée en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dans une logique d'appel à projets sur le modèle de la DSIL ; c'est une innovation que nous avons appelée de nos vœux lors du printemps de l'évaluation, ce dont je m'en réjouis. Cette transformation devrait notamment permettre d'éviter à l'avenir les reports de charge qu'il reste encore à apurer en 2019. La part de péréquation de la dotation est préservée, ce qui permet de préserver une forme d'équité à la DSID.

La dotation politique de la ville (DPV) sera également adaptée à la réalité des quartiers les plus en difficultés, avec un élargissement, mesuré cette année – 182 communes en métropole éligibles en 2019, soit un tout petit peu plus que l'année dernière comme l'a rappelé le ministre en audition – qui permettra d'éviter les entrées et sorties brutales de la dotation : je pense en particulier à la ville de Calais.

Enfin, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), satisfaisante dans sa mise en œuvre, est reconduite avec 1,046 milliard d'euros, comme en 2018.

S'agissant du programme 122, il sera particulièrement sollicité cette année : l'action *Aides exceptionnelles aux collectivités* enregistre une hausse supplémentaire de 50 millions d'euros de ses crédits, pour la reconstruction de Saint-Martin, et sera abondée par l'État afin de couvrir les dépenses liées aux inondations survenues dans l'Aude.

Pour ce qui est des articles rattachés à la mission, l'article 79 institue une réforme majeure, celle de la dotation d'intercommunalité (DI). Tout le monde en convient, la répartition en quatre enveloppes était devenue obsolète et inadaptée à la réalité de l'intercommunalité, et provoquait des à-coups importants quand les intercommunalités passaient d'une catégorie à une autre : les variations étaient erratiques, les attributions individuelles sans rapport étroit avec les situations financières réelles ; il était temps de la réformer.

Plusieurs innovations de cette refonte de la DI sont donc positives : d'abord l'enveloppe unique, mais également la prise en compte du revenu par habitant, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. La hausse annuelle prévue en loi de finances est de 30 millions d'euros en 2019. Un abondement systématique est donc prévu, avec un minimum de 30 millions chaque année. Tout cela se fait en maintenant des garanties, toujours dans une optique de prévisibilité très importante pour les collectivités territoriales, qui ont besoin de savoir ce qui va se passer d'une année sur l'autre.

L'article 79 procède aussi à une augmentation de 90 millions de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), ce qui porte la péréquation verticale à un niveau historiquement élevé.

L'article 80 prévoit un décalage de l'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), que nous avons voté l'année dernière. Ce décalage s'explique pour des raisons exclusivement techniques ; le dispositif sera pleinement opérationnel en 2020 – nous nous en sommes assurés en auditionnant la direction du budget.

Enfin, l'article 81 met en place la réforme de la DPV et celle de la DSID, que j'ai déjà évoquées.

En résumé, ce PLF s'inscrit dans la continuité et la cohérence par rapport à celui de l'année dernière et à la loi de programmation des finances publiques, grâce à des moyens financiers en légère hausse et des réformes attendues par les élus dans au moins deux domaines : la dotation d'intercommunalité et la dotation globale d'équipement des départements.

Autant de raisons qui me conduisent à émettre un avis favorable sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

**M. Paul Molac, rapporteur pour avis de la commission des lois.** La commission des lois a voté un amendement, que je défendrai devant vous, et a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Je reprendrai la parole à cette occasion.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur spécial, vous avez soulevé un problème qui a beaucoup agité les communes et les intercommunalités. Bien que l'enveloppe soit restée stable l'année dernière, beaucoup d'écarts ont été constatés, parfois considérables, liés pour une bonne partie aux regroupements intercommunaux, avec un effet retard d'un an. On s'était du reste demandé à l'époque s'il n'y avait pas intérêt à créer un système de lissage,

comme on le fait pratiquement toujours pour prévenir des évolutions extrêmement fortes. Or un système de lissage existe pour la DSU, mais pas pour la DSR. Envisagez-vous quelque chose sur ce point, sachant la DSR « cible » a été la cause d'une partie des écarts les plus criants ? L'Association des maires de France avait d'ailleurs appelé à la mise en place d'un fonds de péréquation à cette fin.

**Mme Véronique Louwagie.** Messieurs les rapporteurs spéciaux, vous a-t-on montré des simulations ? L'année passée, un certain nombre de communes ont vu leurs dotations baisser, malgré une stabilité globale, et pour certaines dans des proportions importantes, probablement en raison de la recomposition des périmètres intercommunaux en 2017. Avez-vous vu des simulations sur la façon dont cela se traduira pour 2019 au niveau des communes, de même que sur les effets de la nouvelle DSID, appelée à remplacer la DGE ?

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Monsieur de Courson, votre constat est juste, nous l'avons tous observé. Cette année, les écarts devraient par effet naturel se réduire par rapport à l'année dernière : ainsi que vous l'avez dit, c'est la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui avait provoqué les écarts les plus importants. Il devrait donc y en avoir structurellement moins, mais ce n'est pas une raison pour ne rien faire. Un amendement est déjà prévu, que nous examinerons ce soir, prévoyant une clause de sortie sur la DSR « cible », qui est à l'origine de la plupart des écarts que vous avez mesurés. Nous en préparons un ou deux autres pour cadrer ces différents sous-ensembles de la DGF. Nous avons envisagé la possibilité de faire un « tunnel » sur la DGF globale, mais c'est techniquement impossible, en tout cas extrêmement difficile. Nous avons donc préféré traiter l'ensemble des sous-éléments.

Madame Louwagie, nous n'avons pas vu de simulation sur tous les aspects, mais quelques-unes sont disponibles pour ce qui est de la DI. Tous les scénarios ne sont pas possibles, mais en ce qui concerne le scénario central, les différents éléments sont disponibles pour l'ensemble des intercommunalités. Sans oublier que les données sont désormais accessible en *open data* : il est donc possible de fouiller quand on le souhaite.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Effectivement, pour cette mission, les simulations sont une réelle nécessité. Nous en avons, mais nous n'avons pas tout, vous vous en rendez compte lors des débats d'amendements : nous serons parfois amenés à en demander le retrait faute de disposer de simulations ; nous avons nous-même rencontré le même problème sur certains des amendements que nous voulions déposer. Nous nous étions fixés pour principe, et tous les groupes en étaient d'accord, d'avoir le maximum de simulations pour débattre ; nous espérons en avoir encore d'autres d'ici pour alimenter la discussion dans l'hémicycle. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales était disposée tout à l'heure à nous transmettre un maximum d'informations, car même pour nous, ces affaires sont terriblement complexes : bon nombre de simulations ont été réalisées avec des valeurs théoriques qui ne correspondent pas toujours à la réalité technique sur le terrain. C'est un problème réel que nous devons nous attacher à résoudre tous ensemble : il nous arrivera ce soir de ne pas vous donner, faute d'éléments techniques précis, autant d'arguments que nous ne le souhaiterions, mais nous avons demandé à en avoir le maximum d'ici à la séance publique.

**M. Marc Le Fur.** Un témoignage et une question.

Après la suppression de la réserve parlementaire, on nous avait expliqué que, en compensation, la DETR augmenterait à hauteur de 50 millions d'euros et que les

parlementaires seraient associés aux travaux de la commission départementale. J'ai été désigné, avec un de mes collègues, pour y participer, et je m'y suis investi avec assiduité. Dans mon département au moins – qui représente un centième de la France, c'est significatif – la DETR n'a pas augmenté : elle a bel et bien baissé de 7 % ! Et pour ce qui est la participation des parlementaires, tout est strictement bouclé à l'avance. La DETR est répartie en deux lots : les projets de subvention supérieurs à 100 000 euros qui passent dans en commission départementale, et ceux de moins de 100 000 euros qui n'y passent pas. Or la clef de répartition entre les projets de plus de 100 000 euros et ceux de moins de 100 000 euros nous échappe totalement... Il n'est pas illogique que des propositions soient faites par le corps préfectoral, mais nous pourrions au moins en avoir connaissance. Or nous n'avons rien de tout cela ! Ajoutons que, une fois la répartition opérée, toute augmentation de la dotation d'une collectivité ne peut se faire qu'en déduction de subventions à d'autres collectivités.

Je tenais à vous faire part de ce témoignage : ce qui nous avait été présenté comme un grand acquis s'avère finalement assez décevant, y compris sur le plan démocratique.

Enfin, monsieur le président, les régions s'étaient inquiétées de la fraction de TVA qui leur revenait. Son maintien semble acquis, mais nos excellents rapporteurs spéciaux peuvent-ils le confirmer ?

**M. François Pupponi.** Messieurs les rapporteurs spéciaux, vous mentionnez peu la péréquation. Comme je l'ai dit au ministre, j'ai l'impression que la péréquation horizontale disparaît totalement en Île-de-France – mais c'est un choix du Gouvernement – tandis que la DSU augmentera moins cette année que l'année dernière : autrement dit la péréquation verticale elle aussi se voit un peu réduite.

Quant à la DSIL, elle est destinée, si l'on en croit les textes, à la rénovation thermique, à la mise aux normes des équipements publics, aux écoles, au développement numérique et aux infrastructures en faveur de la mobilité. Quelle n'a pas été ma surprise de voir que dans le département du Val d'Oise, cette dotation a été fléchée sur les opérations « Cœur de ville » ! De ce fait, les communes qui avaient déposé des dossiers conformément aux textes n'ont pas été attributaires de dotations, qui ont été attribuées aux cœurs de ville... Autrement dit, les dispositions que nous avons votées en loi de finances n'ont pas été respectées par les préfets et le Gouvernement.

**M. Raphaël Schellenberger.** Au-delà de la fin de la baisse des dotations aux collectivités dont vous vous prévaliez aujourd'hui, nous reviendrons peut-être lors des discussions d'amendements sur nos différentes conceptions. Quand on persiste à demander des efforts aux collectivités territoriales, puisque les dotations ne suivent même pas l'inflation et que l'on maintient une contribution au redressement des finances publiques de l'ordre de 10,5 milliards d'euros pour l'ensemble du bloc communal, il est difficile d'entendre dire que tout va mieux pour les collectivités et que l'on cherche à mettre en place de bonnes relations !

En plus de cet effort sur les finances, que l'on peut comprendre, votre logique est contraire au principe même de libre administration des collectivités territoriales. Ces cinq dernières années, on n'a eu de cesse de répéter que les collectivités territoriales devaient faire un effort financier. Cela peut s'entendre : chacun doit contribuer au nécessaire redressement des finances publiques. Mais force est de constater que les collectivités territoriales ont été les seules à y contribuer ! Dont acte...

Aujourd'hui, on franchit une étape supplémentaire : non content d'exiger d'elles des efforts, on contraint leur liberté, on définit ce qu'elles peuvent faire avec le peu de moyens qui leur reste, soit dans le cadre d'un contrat, pour les grandes collectivités, soit, plus insidieusement, dans les dispositifs de subventions apparemment généraux : car la liste des actions subventionnables, les seules que bon nombre de collectivités pourront encore se permettre, se rétrécit de plus en plus, alors que les priorités peuvent aller bien au-delà, les besoins peuvent être largement différents. Qui plus est, les dispositifs de subvention changent tous les ans, au gré des priorités retenues dans l'affichage politique national ; du coup, les collectivités, notamment les plus petites, dont les projets peuvent prendre plusieurs années en maturation, en montage et en ingénierie, se retrouvent dans l'incapacité d'investir. Comment voulez-vous parier en année  $n$  sur un projet susceptible de bénéficier d'un montant donné de subventions, mais qui prendra un ou deux ans pour monter le dossier si, au moment où la demande est formalisée, les critères d'éligibilité ont changé ? C'est dramatique pour la libre administration des collectivités territoriales.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Je prends note du témoignage de M. Le Fur, puisqu'à chaque fois que nous sommes amenés à en débattre dans le cadre de cette mission budgétaire et quand nous le referons lors du printemps de l'évaluation, nous sommes amenés à évoquer la DETR et de la DSIL. J'y ajoute ce qu'a rapporté M. Pupponi : il faut vérifier si c'est bien le cas ; ce sera d'autant plus facile que les deux missions sont désormais gérées par le même ministère. Je ne vous donnerai pas la réponse ici, mais nous le ferons dans notre rapport au printemps, conformément à ce que nous avons nous-mêmes demandé l'année dernière.

S'agissant de la péréquation, je serai un peu moins sévère que M. Pupponi. Il y a tout de même une péréquation, il ne faut pas l'oublier, et elle augmente, certes un peu moins que l'an dernier. Mais nous avons aussi besoin d'assurer une stabilité pour les autres participants, si l'on peut les appeler ainsi, à la dotation ; un équilibre a été trouvé, dont nous débattons lors des amendements, en reprenant à peu près la même formule que l'année dernière, soit 90 millions fois deux. Cela permet de faire jouer la péréquation, car nous en avons besoin dans notre pays, tout en pérennisant et en stabilisant les autres dotations, afin que les autres collectivités puissent bâtir un budget dans les formes et des conditions de lisibilité correctes.

En ce qui concerne la part de TVA pour les régions, les choses ont été actées l'année dernière et nous ne sommes pas revenus dessus. Ce qui était évoqué dans la première partie du projet de loi de finances, brillamment travaillée par le rapporteur général, portait sur le FCTVA et la partie investissement. Le sujet a été réglé par le Gouvernement et le rapporteur général, et nous n'allons pas revenir dessus : le débat est clos.

M. Schellenberger soutient que les collectivités ne peuvent plus librement s'administrer : je trouve cela un peu sévère... Nous savons très bien qu'elles le peuvent encore, sur la forme et sur le fond. Au-delà de cela, nous avons tous fait des efforts, nombre d'entre nous ont été maires. Nous maintenons la stabilité, ce qui va permettre de travailler autrement, dans le cadre de la libre administration des collectivités. La gouvernance est un autre sujet, mais pour la partie financière, nous avons trouvé une limite de libre administration, ou plutôt d'administration libre, pour les collectivités à partir du moment où nous savons où nous allons. Ce qui a été fait l'année dernière, avec une contractualisation que certains contestent et d'autres acceptent ; elle représente un compromis qui permet d'avoir une vraie lisibilité pour les trois ou quatre prochaines années.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Sur la DETR, faisons attention de ne pas raisonner à partir d'un seul exemple. L'ensemble des réserves parlementaires représentait à peu près 150 millions d'euros ; elles ont été remplacées par une somme de 75 millions d'euros : il y a donc nécessairement des perdants. L'important reste que la DETR ne change pas cette année par rapport à l'année dernière. Certains craignaient que l'on n'ait donné la première année seulement pour faire semblant, puis que l'on reprendrait l'année suivante : ce n'est pas le cas. Un certain nombre de départements très ruraux, qui avaient peu de députés, se sont retrouvés gagnants dans la réforme de l'année dernière, et ils le seront toujours l'année prochaine, puisque les montants sont stables. Mais d'une année sur l'autre, la répartition de la DETR entre les départements peut évoluer selon la population et la richesse.

Monsieur Schellenberger, je suis en complet désaccord avec ce que vous dites. Pour commencer, je suis toujours surpris quand on dit que les dépenses publiques devraient augmenter au moins autant que l'inflation. Ce raisonnement pourrait aussi bien valoir pour la sécurité sociale et pour l'État : mais dire cela, c'est considérer que la dépense publique devrait augmenter de manière presque exponentielle, à tout le moins au même rythme que l'inflation. Je ne vous décris pas le trou qui en résulterait au bout d'un certain temps...

Ensuite, cette petite musique qui consiste à dire que seules les collectivités territoriales ont fait des efforts est fautive : tout dépend de l'échelle à laquelle on regarde les choses. Si l'on regarde une période longue et que l'on revient aux sources de la décentralisation, force est de constater que les dépenses des collectivités territoriales ont été multipliées par cinq ou six.

**M. Raphaël Schellenberger.** On n'a pas cessé de leur transférer des compétences, sans les compensations financières à la hauteur des nouvelles missions !

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Mais personne ne peut nier qu'elles ont augmenté de manière très significative. Il est vrai que, ces dernières années, les collectivités territoriales ont fait mieux en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement que l'État ; mais ce n'est pas vrai en 2018, ce ne sera pas vrai en 2019. C'est un juste retour des choses : l'État a décidé de faire des efforts aussi importants que les collectivités territoriales.

Enfin, ce que nous faisons s'inscrit dans la stabilité, la continuité de ce que nous avons fait l'année précédente. Quand vous dites que nous mettons les petites collectivités territoriales dans une situation d'incertitude, ce n'est pas vrai : il n'y a pas, dans ce PLF, d'à-coups par rapport à ce que nous avons fait l'année dernière.

*La commission en vient à l'examen des amendements.*

#### **Article 39 et état B**

*La commission est saisie de trois amendements pouvant faire l'objet d'une discussion commune, II-CF653 de M. François Pupponi, II-CF722 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF654 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Le Président de la République a demandé à Jean-Louis Borloo et à un certain nombre d'élus locaux et de responsables associatifs de ces communes dites en difficulté de travailler pendant des mois à un rapport recensant les actions à mener pour que la vie dans ces quartiers s'améliore. Ce rapport a été remis ; malheureusement, on

n'en voit aucune traduction budgétaire dans ce PLF. Autrement dit, on a travaillé, le Président de la République a demandé qu'on lui remette un rapport, on l'a remis, et il a été mis à la poubelle... Ce n'est pas très délicat pour Jean-Louis Borloo, qui méritait mieux. Et budgétairement, il n'a aucune traduction.

Une des propositions de ce rapport consistait à augmenter la dotation politique de la ville, c'est ce que je propose dans mes deux amendements, le second étant un amendement de repli.

**Mme Christine Pires Beaune.** Mon amendement pour objet d'augmenter les crédits de 50 millions d'euros pour la DPV.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Sur la DPV comme sur la DETR ou la DSIL, nous proposons de nous en tenir à la proposition du Gouvernement. Avis défavorable, au-delà du débat sur le rapport Borloo, qu'il vaut mieux mener dans l'hémicycle.

*Les amendements sont successivement rejetés.*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF721 de Mme Christine Pires Beaune.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Cet amendement augmente de 45 millions les crédits de la DSIL. Je veux rappeler que les petites villes, notamment celles de moins de 10 000 habitants, bénéficiaient souvent de la DSIL pour des projets structurants. La DSIL alimentait aussi les contrats de ruralité, qui ont disparu, et le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, lui aussi en voie d'extinction. Il ne reste pas beaucoup d'outils susceptibles de soutenir ces petites villes dans leur mission d'animation des territoires un peu plus ruraux : on a l'impression que tout va partir vers le dispositif « cœur de ville », qui touche beaucoup plus les villes moyennes. C'est un sujet d'inquiétude dans nos territoires.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Cet amendement propose d'augmenter de 45 millions la DSIL, pour la remettre à hauteur de 610 millions, comme l'année dernière. Pour mémoire, ces 45 millions avaient été ajoutés pour la signature des contrats de ruralité. Ces contrats étant tous signés, il n'y a pas lieu de prévoir à nouveau 45 millions en autorisations d'engagement. Je précise en revanche qu'en crédits de paiement, 503 millions sont prévus au lieu de 481, pour faire office de gage et permettre le paiement de tous les engagements pris dans le cadre ces contrats et dans la DSIL. Avis défavorable sur le fondement de ces éléments techniques, financiers et programmatiques.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne crois pas que tous les contrats de ruralité aient tous été signés. Est-ce à dire qu'il n'y aura plus de contrats de ruralité pour ceux qui n'en ont pas encore signé ?

J'appelle l'attention de notre commission sur les crédits de paiement. Si je prends l'exemple de la DETR, nous avons certes 807 millions d'euros ouverts en crédits de paiement, mais 677 correspondent à des engagements non couverts au 31 décembre 2018 : restent donc seulement 130 millions. Si l'on fait le compte sur la DPV, il ne reste que 21 millions de crédits de paiement nouveaux. Et 50 millions sur la DSIL... Et comme l'année dernière, lorsque nous allons demander le versement de subventions aux mois de septembre ou d'octobre, nous aurons la même réponse des préfetures : « On n'a plus de crédits »...



**M. Jean-Louis Bricout.** Je reviens sur les contrats de ruralité pour les petites villes. Je l'ai dit, l'expérimentation de l'appel à manifestation d'intérêt centres-bourgs a été stoppée alors que c'était un bon dispositif qui permettait d'apporter de la cohérence dans une petite ville par rapport à une ruralité plus profonde. Ensuite sont venus les contrats de ruralité avec des périmètres plus larges, souvent les communautés de communes ou les bassins de vie, qui apportaient de la cohérence entre les différentes politiques d'aménagement, avec des projets structurants sur un territoire. J'aimerais savoir comment vous allez remplacer ce soutien aux petites villes et collectivités territoriales de la ruralité alors qu'il n'existe plus aucun outil pour ce faire.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** S'agissant de la contractualisation, une seconde salve de contrats de ruralité sera programmée dans le cadre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Par ailleurs, des contrats territoriaux sont en train d'être construits par le biais également de l'ANCT, notamment par bassin de vie. Nous sommes en pleine restructuration du ministère de la cohésion territoriale à laquelle vient s'ajouter la création de l'agence. Le projet de loi créant l'ANCT est en discussion au Sénat ; j'espère qu'il nous arrivera très rapidement, pour mettre en œuvre ces nouvelles politiques en complément de celles qui existent déjà ou qui sont en cours de développement, sur les cœurs de ville pour la partie maillage des villes moyennes. L'objectif de l'ANCT est justement de compléter.

Le sujet des crédits de paiement a déjà été évoqué l'an dernier. Nous avons demandé un véritable suivi à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ainsi qu'au ministère, qui nous propose de reprendre exactement le même principe de crédits de paiement. Nous nous assurerons que ces crédits de paiement sont bien là ; nous vérifierons au moment de notre prochain rapport s'il n'y a pas de défaut de paiement dans certains départements : d'après ce que j'ai compris, le problème était plutôt localisé.

*La commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, non modifiés.*

**Article 79 :** *Répartition de la dotation globale de fonctionnement et d'autres dotations de fonctionnement*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF861 du rapporteur général.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** L'an dernier comme les années précédentes, nous avons examiné de nombreux amendements en séance relatifs aux communes touristiques et à la façon de comptabiliser les résidences secondaires au sein de la DGF. Nous avons demandé un rapport sur le sujet ; ce rapport, qui pour l'instant a fait l'objet d'une remise orale de la part du Gouvernement et de la DGCL, propose un équilibre qui me semble intéressant.

Le problème est de faire en sorte que les majorations de DGF ne touchent pas les communes trop importantes. Le dispositif prévu par le Gouvernement ne vise donc que les communes rurales de moins de 3 500 habitants, mais ne prendra pas en compte des communes trop riches, autrement dit celles dont le potentiel fiscal ne dépasse pas une fois et demie la moyenne de leur strate ; enfin, il ne concernera que les communes ayant au moins 30 % de résidences secondaires.

Cet amendement, issu de l'ensemble de ces discussions, prévoit que la majoration est de deux personnes par résidence secondaire dans les communes qui répondent à ces trois critères : ruralité, non-richesse fiscale et nombre important de résidences secondaires. Dans tous les autres cas, les extensions de réseaux nécessaires sont parfaitement absorbables par les budgets des collectivités concernées. Il s'agit d'un amendement d'équilibre sur un sujet qui nous préoccupe depuis fort longtemps.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Cet amendement a en effet été évoqué l'an dernier. Nous avons retenu pour principe de ne pas faire évoluer les critères de la DGF ; par ailleurs, le rapport montre que les communes touristiques ne sont pas les plus dépourvues en DGF. Sur cette base de ces éléments, nous avons émis un avis plutôt défavorable à la modification des critères.

**M. Gilles Carrez.** Je repose la même question depuis des années : combien de communes sont-elles concernées et quel est l'enjeu financier ? Sachant que tout ce qui est versé en plus aux uns est retiré aux autres...

**M. le rapporteur général.** Cet amendement qui concerne un gros millier de communes – je n'ai pas le chiffre exact car les critères ont également bougé. Sont essentiellement visées des communes rurales qui connaissent un fort développement touristique dans des zones comme le Massif central ou les Pyrénées – moins dans les Alpes car la richesse de beaucoup de communes alpines les place au-dessus du plafond de 1,5 fois le niveau du potentiel fiscal de la strate. C'est un amendement d'équilibre, soutenu par le Gouvernement.

**M. Charles de Courson.** Mais quel en est l'impact ? Puisque ce sera financé dans le cadre de l'enveloppe, ce que les unes auront en plus, c'est ce que les autres auront en moins, comme d'habitude. Quelles sont les masses concernées, 5 millions, 10 millions, 30 millions ?

**M. le rapporteur général.** C'est autour de 15 millions d'euros et même plutôt inférieur à 15 millions – je n'ai pas le détail –, car les choses ont été stabilisées récemment.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Avec mille communes bénéficiaires, quel est le nombre de communes qui sortent du dispositif ?

**M. le rapporteur général.** Il n'y en a pas.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Cela fait donc mille bénéficiaires de plus... Comme il s'agit d'une enveloppe normée, la dotation diminuera d'autant pour les autres.

**M. le rapporteur général.** Cela joue sur la variable d'ajustement...

**M. François Pupponi.** Et cela fait moins pour les autres !

**M. le rapporteur général.** Je répète que cet amendement d'équilibre qui a le soutien du Gouvernement concerne les communes rurales de moins de 3 500 habitants, dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,5 fois le potentiel de la strate et dont le nombre de résidences secondaires atteint ou dépasse 30 % du total. Je considère que cela cible des communes rurales qui connaissent réellement des problématiques d'extension de voirie et de réseaux en raison des résidences secondaires. Et nous comptons deux habitants par résidence secondaire.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les deux amendements identiques II-CF682 de M. François Pupponi et II-CF726 de Mme Christine Pires Beaune ainsi que les amendements II-CF681 et II-CF680 de M. François Pupponi et II-CF727 de Mme Christine Pires Beaune.*

**M. François Pupponi.** Je reste sans voix... Nous demandions que la DSU remonte au niveau de 2015 et nous demandons là, en manière de repli, qu'elle remonte au niveau de 2018, soit 110 à 120 millions d'euros. Nous rajoutons donc 20 millions sur la DSU pour les communes les plus pauvres, qui comptent, elles, des dizaines de millions d'habitants. Et voilà qu'on vient de donner aux communes touristiques 15 millions d'euros, qui seront payés en partie par ces communes de banlieue. J'avoue que je suis impressionné. Chapeau, bravo ! J'attends avec intérêt de savoir si l'on témoignera autant de considération aux communes de banlieue...

**Mme Christine Pires Beaune.** Pourra-t-on nous fournir d'ici à la séance la liste des communes touristiques, avec leur revenu par habitant et leur coefficient d'intégration fiscale (CIF), ainsi que le montant que cela représente, pour que nous puissions apprécier mieux ce que nous venons de voter ?

**M. le rapporteur général.** J'ai demandé la liste pour ce soir, mais ne l'ai pas eue.

**M. Gilles Carrez.** Et vous avez une idée précise de ce que cela représente ?

**M. François Pupponi.** 15 millions !

**Mme Christine Pires Beaune.** Mes amendements visent à augmenter les deux dotations de péréquation que sont la DSU et la DSR, le premier à hauteur de 180 millions d'euros pour chacune, le second à hauteur de 110 millions. Le fait que l'enveloppe globale de DGF soit stable ne justifie pas, me semble-t-il, l'arrêt de la progression de la péréquation. Comme je l'ai dit, la DGF est péréquatrice à moins de 50 %, il faut bien avoir cela à l'esprit.

Quant au montant moyen par habitant de dotation du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont nous reparlerons longuement, il est en baisse par rapport à 2018.

**M. Christophe Jerretie rapporteur spécial.** Tous ces amendements visent à augmenter la DSU et la DSR à différents niveaux. L'objectif est d'obtenir un équilibre entre la stabilité et la péréquation. Avec 90 millions de chaque côté, nous allons atteindre des niveaux historiques en matière de péréquation et il n'y a pas lieu de modifier celle-ci une nouvelle fois. Il faut aussi savoir être raisonnable car on touche toujours quelqu'un. On me dira qu'un amendement vient d'être voté, mais c'était contre mon avis. Je conserve le même principe sur l'ensemble de ces éléments.

**M. François Pupponi.** Il faut être logique. Ce gouvernement a fait voter – comme les autres – un abattement de 30 % pour que les bailleurs bénéficient des contrats de ville. Les communes concernées auraient dû encaisser 152 millions d'euros ; avec les textes votés l'année dernière, elles n'en touchent que 61 millions. On explique qu'on leur rajoute 60 millions en DSU, mais on leur retire 100 millions sur la taxe foncière sur les propriétés bâties... Elles se retrouvent à moins 40 millions ! Je ne sais pas si vous suivez l'actualité, en particulier le nombre de mineurs tués en banlieue dans les six derniers mois. Vous enlevez à ces communes pauvres 40 millions : il va falloir l'assumer. Et je ne parle que de l'abattement

de 30 % : elles auraient dû toucher 154 millions au titre des quartiers prioritaires ; elles n'en auront que 34 parce que l'État ne compense que 34 millions... Elles perdent donc 120 millions d'euros. Nos amendements visaient juste à rattraper un peu tout cela mais, entre les communes de banlieue et les communes touristiques, vous avez fait votre choix. C'est limpide !

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Je n'ai pas fait de choix : j'ai donné un avis défavorable à l'amendement sur les communes touristiques et je pense de même sur les communes de banlieue. Il ne faut pas non plus généraliser et parler comme vous le faites : il faut savoir rester serein.

**M. François Pupponi.** Avec les amendements que vous faites adopter, c'est dur de rester serein !

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Il existe d'autres missions qui permettent de dédier des fonds à la sécurité. Je connais la dotation de votre commune : vous avez 60 millions de dotations pour 68 000 habitants. Des efforts sont déployés depuis des années sur ces collectivités et ils sont maintenus : 90 millions de péréquation de plus, une DPV maintenue à 150 millions, des dotations d'investissement ; et un bloc intercommunal est de surcroît en train d'être mis en œuvre, qui offre des possibilités supplémentaires. Il ne faut pas tenir le genre de propos que vous avez tenus, surtout en commission des finances, qui est une commission technique. La sécurité doit être évoquée dans le cadre d'une commission spécifiquement compétente dans ce domaine.

**M. Gilles Carrez.** Compte tenu du fait que la DGF ne progresse pas, et compte tenu des efforts de ces dernières années en matière de progression de la DSU et de la DSR, je trouve qu'une augmentation de 90 millions pour la DSU et 90 millions pour la DSR représente déjà un gros effort. Il est impossible de progresser plus rapidement, sous peine, Mme Pires Beaune et M. Pupponi le savent bien, de créer de sérieuses difficultés dans d'autres communes qui subiront des baisses substantielles de DGF et, ne l'oublions pas, des baisses très importantes des variables d'ajustement. Deux fois 90 millions, c'est un maximum.

*La commission rejette successivement les amendements identiques, puis les trois autres amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement II-CF879 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Nous revenons sur la volatilité de la DGF constatée cette année. Les principales composantes de la DGF ont des clauses de garantie ou de sortie, à l'exception de la majoration de la dotation nationale de péréquation (DNP) et de la DSR « cible ». Cette dernière concerne les 10 000 communes les plus rurales et les plus pauvres mais il se produit un effet de « tout ou rien » : si vous passez de la 9 999<sup>e</sup> à la 10 001<sup>e</sup> place, vous changez de statut, souvent sans avoir rien fait, simplement du fait qu'une commune à 500 kilomètres de là a bougé pour une raison ou une autre. Nous souhaitons donc une clause de garantie de 50 % la première année qui suit la sortie.

**Mme Christine Pires Beaune.** J'avais déposé le même amendement, sous le numéro II-CF716. Sous l'ancienne majorité, les amendements identiques, même s'ils provenaient de

l'opposition, étaient par courtoisie examinés en même temps. Je m'étonne donc que mon amendement n'ait pas été placé à l'article 79 plutôt qu'après l'article 79.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Nous examinerons l'amendement II-CF716 après l'article 79 et nous examinons celui de M. Cazeneuve maintenant.

**Mme Christine Pires Beaune.** À ceci près que le mien va tomber, monsieur le président !

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Il y a deux possibilités, et je laisserai le rapporteur spécial en décider : ou bien il retire son amendement, ou bien son amendement est adopté et alors le vôtre tombera, vous avez raison. Dans tous les cas, c'est un amendement de la commission qui sera proposé en séance publique.

**M. Jacques Savatier.** Cet amendement est une bonne mesure : nous avons eu des surprises l'an dernier, notamment du côté des communes qui avaient intégré des communautés de communes plus riches que celles qu'elles avaient quittées. Cela étant, cela ne concernera qu'un très petit nombre de communes dans la mesure l'essentiel des réorganisations intercommunales ont déjà eu lieu. Si je comprends bien l'amendement, il ne s'appliquerait en effet pas aux communes qui bénéficiaient de la DSR et ne l'ont plus eue en 2018. Elles verront la prolongation des dispositions prévues en 2018 et continueront donc à être fortement pénalisées par rapport à ce qu'elles avaient comme dotations d'État en 2017.

**M. Charles de Courson.** Comment cet amendement s'applique-t-il ? Comme l'a dit M. Savatier, l'essentiel, ce sont des chutes 2018. L'appliquez-vous rétroactivement en tenant compte en 2019 de la variation 2017-2018 ? Ma commune était classée 7 000<sup>e</sup> et bénéficiait de la DSR cible ; elle se retrouve 13 000<sup>e</sup> parce que nous avons accepté dans notre intercommunalité cinq nouvelles communes qui étaient plus riches que nous. Comme l'un des critères du classement est la richesse de la communauté de communes, une commune pauvre qui adhère à une communauté de communes riche se retrouve considérée comme plus riche et donc pénalisée. Et réciproquement, ce que ne résout pas votre amendement, c'est le cas des communes riches ayant adhéré à des communautés de communes pauvres, qui se retrouvent fictivement appauvries et bénéficient de majorations de dotations ! C'est fou. Vous essayez de régler le premier problème, mais il faudrait compléter l'amendement de façon qu'il prenne en compte la variation 2017-2018, dans le calcul de la dotation 2019.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Monsieur de Courson, vous êtes trop fin connaisseur des finances locales pour imaginer que l'on puisse revenir sur ce qui a été fait l'an dernier...

**M. Charles de Courson.** Dans ce cas, votre amendement ne sert à rien...

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Il a au moins le mérite d'éviter que ce phénomène ne reproduise plus à partir de maintenant. Reprendre aux communes ce qu'elles ont gagné selon le processus que vous avez décrit semble par ailleurs extrêmement difficile, vous le savez pertinemment : cela supposerait d'adopter un amendement en première partie puisque cela nécessiterait un abondement. Je regarde aussi en parallèle la partie majoration DNP, pour lequel le même phénomène de « tout ou rien » se produit également.

Madame Pires Beaune, je travaille sur ce sujet depuis très longtemps et cette proposition de ma part est très ancienne. Si son introduction est récente, c'est parce que nous

travaillions auparavant sur d'autres stimulations possibles. Cela étant, je vais retirer mon amendement, et le vôtre deviendra celui de la commission.

**M. François Pupponi.** Je ne comprends pas votre position. Dans certains cas, des communes riches ont gagné à être associées à des communes pauvres : par exemple, elles n'avaient plus à payer le FPIC, ce qui leur a économisé des millions d'euros. Nous connaissons les effets pervers, rien ne nous empêche de revenir dessus et de faire en sorte que des communes riches ne gagnent pas des millions d'euros par an sur le dos des communes pauvres, ce qui est absurde et injuste, et continuent à participer à la solidarité nationale.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** En tant qu'élu de la petite couronne, je suis d'accord avec vous !

**M. Jacques Savatier.** Bon nombre de maires et de conseils municipaux ont été surpris car ils n'avaient pas anticipé ce phénomène au moment de la constitution des intercommunalités. Je pense qu'il faudrait faire démarrer le processus de correction que propose le rapporteur à partir du moment de la constitution d'une intercommunalité, ce qui n'emporterait pas d'effet rétroactif.

**M. Éric Alauzet.** L'effet de l'année dernière a été d'autant plus délétère que ces communes, au-delà de l'aspect financier, étaient parfois réticentes à entrer dans les nouvelles intercommunalités.

Le système proposé est en deux temps, sur deux années. Ne faudrait-il pas prévoir, au niveau de la doctrine, quelque chose de symétrique avec celles qui entreraient ? Cela réglerait le problème financier. Si des communes sortent et perdent 100 %, on leur octroie 50 %, et les communes qui entrent, *a priori* aussi nombreuses, pourraient être traitées en deux temps, c'est-à-dire avec une bonification de 50 % puis de 100 % au bout de la deuxième année. Financièrement, ce serait neutre.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Comme le remarque mon collègue Alauzet, certaines communes ont en effet vécu cette affaire comme une double peine : non seulement elles ont été un peu forcées d'intégrer un EPCI, mais elles se sont retrouvées à subir une perte de recettes financières. Je n'ai pas rédigé d'amendement, mais il faudrait imposer aux directions des finances publiques dans chaque département de procéder aux simulations en cas de création de communes nouvelles, d'intégration dans un EPCI ou de mariage d'EPCI. Aujourd'hui les mouvements ont lieu et c'est seulement après que l'on constate les dégâts. Il serait bon que tout projet de fusion ou d'absorption soit accompagné d'une description des conséquences.

**M. Laurent Saint-Martin, vice-président.** Absolument.

**Mme Christine Pires Beaune.** Nous pouvons voter l'amendement des rapporteurs spéciaux, et le mien tombera, ce n'est pas un problème. Cela deviendra un amendement de la commission.

J'appelle tout de même votre attention sur le fait que la DSR cible est une affaire très complexe : la liste des 10 000 communes classées est refaite tous les ans. Revenir sur ce qui s'est passé l'an dernier suppose que l'État ajoute de l'argent : on ne va pas réclamer un indu aux communes intégrées dans la cible l'année dernière. Toute correction suppose un

abondement par le budget de l'État, faute de quoi ce sont encore les autres collectivités qui paieront.

**M. Gilles Carrez.** Exactement.

**M. Laurent Saint-Martin, vice-président.** Monsieur le rapporteur spécial, vous avez indiqué vouloir retirer votre amendement. Maintenez-vous votre décision ?

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Oui, monsieur le président.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF723 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement concerne la dotation d'intercommunalité. Quand nous l'avons déposé, nous ne disposions pas des simulations que nous avons reçues il y a quelques heures. J'ai commencé à les examiner rapidement, et j'avoue que je ne comprends pas la logique de cette réforme.

Comme c'est à enveloppe constante, il y a évidemment des gagnants et des perdants. Or les communautés à fiscalité additionnelle sont toutes gagnantes : c'est comme si on leur octroyait une prime alors qu'elles n'ont pas rejoint la fiscalité professionnelle unique (FPU). Elles représentent 3 millions d'habitants, alors que les communautés à FPU en représentent 64 millions. Quelle est la justification de cette prime ?

Pour les communautés d'agglomération, j'ai regardé les territoires que je connais et je ne comprends pas non plus la logique. En Charente, il y a deux communautés d'agglomération, Cognac et le Grand Angoulême ; Cognac va gagner 61 % de dotations en 2023 alors que le Grand Angoulême va perdre 5 %. J'ai pourtant le sentiment que cette dernière est moins favorisée que la première. En Corrèze, Brive, plus favorisée que Tulle, gagne 30 % alors que Tulle perd 10 %. Dans le Gers, la seule communauté d'agglomération, qui n'est pas particulièrement favorisée, perd 22,6 %. En Ardèche, Privas ne gagne ni ne perd rien et Annonay perd 22,6 %. J'aimerais comprendre comment on arrive à de tels résultats.

Si je prends les communautés urbaines, par exemple, Dunkerque gagne 61 %, quand Alençon, Arras, Le Mans et Le Creusot ne gagnent rien. Si je prends les métropoles, et c'est là aussi un peu surprenant, Toulouse gagne 61 %, quand Saint-Étienne, Rouen, Grenoble et Clermont-Ferrand ne gagnent rien. Je demande à comprendre.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que les simulations du Gouvernement sont évidemment faites sur la base du CIF 2018. On risque donc d'avoir des surprises : les gagnants de ces simulations seront peut-être les perdants de demain.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** C'est une réforme structurelle, extrêmement importante et comme c'est souvent le cas, il y a des gagnants et des perdants. Je pense qu'il ne faut pas, sur des sujets très rationnels, faire des projections à partir d'intuitions. Inutile donc de piocher dans nos 1 200 intercommunalités. La DI est extrêmement instable d'une année sur l'autre, au point que personne ne la comprend, et les changements de fiscalité ou de type d'intercommunalité ont de lourds effets.

Le travail réalisé par le Comité des finances locales (CFL), qui s'y est consacré longuement, apporte plusieurs innovations : la création d'une enveloppe unique pour éviter les effets de bord quand on passe d'un type d'intercommunalité à un autre ; l'intégration du revenu par habitant, ce qui permet d'apporter plus de justice dans le calcul de la DI ; la limitation des évolutions d'une année sur l'autre – en fixant un plancher et un plafond – pour éviter aux collectivités territoriales de mauvaises surprises qu'elles ne peuvent pas gérer lorsqu'elles découvrent le montant de leur dotation début avril.

On ne peut pas pleurer sur le système actuel, dire qu'on ne le comprend pas et qu'il est injuste, faire travailler dessus le CFL et une fois qu'il est parvenu à une solution somme qui somme toute apporte une série d'améliorations, la remettre en cause.

Cela, madame Pires Beaune, il y a de bonnes choses dans vos propos. Nous pouvons encore optimiser le système. Nous disposons effectivement de simulations depuis quelques heures, mais elles ont été réalisées sur la seule base des critères figurant dans ce projet de loi de finances. Que se passerait-il, par exemple, si l'on faisait bouger le critère appliqué aux métropoles en multipliant leur CIF par 1 ou 1,1 au lieu de 1,2 ?

Je reconnais qu'il y a encore du travail à faire mais, franchement, remettre en cause une réforme qui apporte autant d'améliorations ne me paraît pas être une bonne idée. J'ajoute que 90 % des intercommunalités vont être gagnantes, grâce à un abondement qui sera fait chaque année. Vous avez pris le Gers en exemple ; je crois qu'on pourrait en faire autant avec la Corrèze. Certes, aujourd'hui, la communauté d'agglomération dont vous parlez est perdante et il faut essayer de comprendre pourquoi, mais l'ensemble des communautés de communes, elles, sont gagnantes. Bien sûr, on peut toujours comparer la richesse des intercommunalités du Gers avec d'autres intercommunalités, mais si l'on raisonne en relatif, il n'est pas totalement idiot d'aider les intercommunalités très rurales par rapport aux intercommunalités bourgs-centres.

**Mme Véronique Louwagie.** Je voudrais rebondir sur les échanges qui viennent d'avoir lieu. Vous faites état des travaux du CFL, qui ont donné lieu à des propositions qui ont été adoptées à l'unanimité. À ceci près que l'article 79 ne reprend pas les propositions du CFL en l'état : il les modifie de manière sensible en intégrant, par exemple, des mesures beaucoup plus favorables pour certaines catégories d'EPCI à fiscalité propre au détriment des autres.

En fin de compte, le fait d'aller au-delà, voire de ne pas suivre les préconisations du CFL contribue-t-il à corriger des inégalités ou à les accroître ? Il est légitime de se poser cette question : les variations importantes relevées par notre collègue Christine Pires Beaune prêtent effectivement à interrogation. Et si les propositions retenues dans l'article 79, loin de corriger les inégalités, n'aboutissent qu'à les aggraver, où est l'intérêt de l'importante réforme de la DI qui nous est présentée ?

**M. François Pupponi.** Nous sommes quelques-uns dans cette salle à avoir fait diverses réformes de dotations dans le passé, et le principe est toujours le même. Personne ne remet en cause la nécessité de réformer cette dotation qui, on le sait, est injuste. Nous sommes même prêts à aller jusqu'à la réforme de la DGF, qui est encore plus injuste. Il n'y a donc pas de débat là-dessus.

Mais quand on veut réformer une dotation comme celle-là, on part avec de bonnes intentions, puis on demande à la DGCL de faire des simulations, pour vérifier si l'on est arrivé aux résultats escomptés. C'est cela, l'intérêt des simulations, ce n'est pas de remettre en



cause la réforme. Et si le résultat escompté n'est pas obtenu, on modifie les critères de la réforme. C'est bien ce que vous dit Mme Pires Beaune : visiblement, malgré la bonne intention de départ, le résultat n'est pas celui espéré par les uns et les autres. Et les simulations montrent qu'il nous reste effectivement du travail à faire.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je vais retirer mon amendement car, lorsque je l'ai rédigé, nous ne disposions pas de simulations. Néanmoins, je pense que mes remarques sont justes et méritent d'être creusées.

Vous parlez d'un abondement de 30 millions. J'observe que celui-ci ne sera pas financé par l'État, mais par les collectivités. Je suis d'accord pour la réforme, mais sous réserve qu'elle permette plus de péréquation et plus d'équité. Sinon, on aura demandé 30 millions aux autres collectivités pour donner un peu plus à ceux qui n'en ont peut-être pas vraiment besoin.

J'ai du mal à comprendre certains alinéas de cet article. On réinjecte 5 euros par habitant aux EPCI qui n'ont plus de DGF. Mais s'ils n'ont plus de DGF, c'est peut-être pour une bonne raison. Lorsqu'on a pris à certaines collectivités 2 % sur la DGF, celles qui n'avaient plus de DGF se sont vues prélevées sur leur fiscalité. Mais là, vous allez redonner 5 euros par habitant à la métropole de Nice au motif qu'elle n'a plus de DGF. Il y a tout de même de quoi s'interroger !

Enfin, je vous ai dit que les CIF 2019 pourront être très différents des CIF 2018. Prenons l'exemple de la Haute-Loire : la communauté du Puy-en-Velay, que vous donnez perdante aujourd'hui, aura en 2019 un CIF supérieur à 40 %, et sera donc gagnante. Mais l'inverse se produira aussi. Et en 2019, certains sauront vous rappeler que vous leur aviez dit qu'ils allaient gagner à cette réforme, mais que ce n'est pas le cas. Je tenais à appeler votre attention sur ce point.

**M. Gilles Carrez.** Pour avoir eu l'honneur et le privilège de présider le CFL pendant huit ans, j'en ai tiré plusieurs conclusions.

Premièrement, toute réforme des finances locales à dotation constante, et *a fortiori* en diminution, est impossible.

Deuxièmement, si l'on veut faire aboutir une réforme, il ne faut surtout pas publier de simulations, sous peine de bloquer immédiatement le processus...

Troisièmement, on part de très loin en matière de DI, Charles de Courson s'en souvient très bien, et ce passé se retrouve à l'évidence : vous avez les « aristocrates » de la DGF intercommunale, les ex-communautés urbaines, qui touchent en moyenne 60 euros par habitant, suivis par la « petite noblesse » des communautés d'agglomération qui a droit à 40 euros, et puis la « rotture », le lumpenprolétariat de la DGF intercommunale, les petites communautés de communes, à 10 euros par habitant.

Je ne peux donc pas porter de jugement sur cet article 79. Il est pétri de bonnes intentions, mais on trouvera toujours des exceptions pour les contredire. Il faudrait de l'argent frais...

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine alors en discussion commune les amendements II-CF510 de Mme Sophie Beaudouin-Hubiere et II-CF758 de Mme Marie-Ange Magne.*

**Mme Sophie Beaudouin-Hubiere.** Les EPCI à fiscalité propre qui ont décidé de changer de catégorie juridique au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ont intégré dans leur projet de territoire des projections en termes de DI ; c'est le cas des communautés de communes appelées à devenir des communautés d'agglomération, ou des communautés d'agglomération qui deviendront des communautés urbaines l'an prochain.

Mon amendement vise à corriger les effets de bord introduits par la réforme de la DI portée par le présent PLF. Afin de ne pas remettre en cause leurs projets locaux, il est proposé de déplafonner en 2019 le montant de DI par habitant perçue par rapport à 2018.

Cette mesure est évaluée à peu près à 7 millions d'euros ; afin de ne pas en faire porter le poids sur la DI des EPCI non concernés par un changement de catégorie, il est prévu de la financer par une minoration complémentaire automatique des compensations forfaitaires et compensatrices de la DGF du bloc communal.

Cet amendement règle par ailleurs la situation des deux EPCI de Polynésie française en actualisant le calcul de la dotation versée aux EPCI à fiscalité propre polynésiens.

**Mme Marie-Ange Magne.** Mon amendement a le même objectif : sécuriser le financement des EPCI à fiscalité propre qui ont décidé de changer de catégorie juridique au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Au-delà du fait qu'elle permet de sécuriser pleinement le dispositif en insérant un gage complémentaire, le traditionnel gage « tabac » alimenté par l'État, cette proposition nous amène à nous interroger sur la façon dont nous pouvons financer ce dispositif. Je souhaite laisser ouverte la question du financement par voie étatique, qui compléterait celui des collectivités. Sans aller forcément jusqu'à un partage égalitaire des coûts, ce serait le moyen de soulager pour partie les collectivités territoriales.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Je demande le retrait de l'amendement II-CF758 ; à défaut, mon avis sera défavorable. En revanche, mon avis est favorable à l'amendement II-CF510. Sur le principe, il y a une sorte d'injustice dans ce phénomène dont sont victimes une douzaine d'intercommunalités ayant décidé de changer de statut en 2019. Cet effet n'était pas prévu : elles auraient normalement dû gagner beaucoup plus. L'idée est de les protéger sur une seule année, afin qu'elles puissent être favorables à cette réforme.

**M. Charles de Courson.** Il faut faire attention : ces quinze dernières années, il y a eu des scandales avec certains changements de structure, dont l'objectif était de rafler la mise. Vous êtes-vous demandé ce qui se serait passé si la Ville de Paris, avec une ou deux communes qui la jouxtent, avait formé une communauté de communes ? Ils auraient fait péter la banque ! D'autres l'ont fait. M. Carrez se souvient sans doute de la commune d'Alençon...

**M. Gilles Carrez.** À ceci près que la ville d'Alençon n'avait que 65 000 habitants. Celle de Nice en compte beaucoup plus...

**M. Charles de Courson.** À Nice, cela a fait 15 ou 20 briques !

**M. Gilles Carrez.** Et tout ce qui est pris par les uns est ôté aux autres.

**M. Charles de Courson.** Tout ça, c'est de la haute aristocratie qui s'en met plein les fouilles ! C'est ça la vérité. Et le lumpenprolétariat, auquel j'appartiens, en a marre ! On ne fait que consolider les rentes de la haute aristocratie. Et il y a un moment où trop, c'est trop !

**Mme Christine Pires Beaune.** Sur le principe, je remarque que l'on a déjà procédé à ce genre de rattrapage. Mais encore une fois, il faudrait que nous ayons, d'ici à la séance, la liste des communautés d'agglomération concernées, pour savoir combien cela représente pour chacune.

**M. Gilles Carrez.** La seule réforme à avoir vraiment réussi est celle de 1999, la loi « Chevènement », qui a créé les communautés de communes et les communautés d'agglomération, pour une bonne et simple raison : la totalité des dotations avait alors été apportée par des crédits supplémentaires sur le budget de l'État. Les choses se sont donc bien passées. Mais depuis, on a toujours été obligé d'opérer à l'intérieur d'une enveloppe définie : du coup, ce que prenaient les uns était perdu par les autres.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Effectivement, un tel rattrapage a déjà été fait. Nous avons demandé des simulations, en lien avec la DI qui vient d'être créée, pour avoir une idée plus claire et plus précise de la question. Mon avis est également favorable à l'amendement II-CF510.

Sur le principe, tout le monde est d'accord, mais il faut bien mesurer les conséquences d'une telle mesure. On ne va pas débattre encore de la DI, mais on prévoit des variations, vers le haut comme vers le bas, qui pourraient aller de 0 à 70 %, ce qui est tout de même assez important. Nous espérons recevoir ces simulations avant la séance publique, sur le nombre de communes, le combien est surtout le comment.

**M. François Pupponi.** Bien sûr, il faut savoir qui va en bénéficier, et être sûr qu'on ne va pas enrichir des riches. Le rapporteur spécial a dit que s'il n'y avait pas eu la réforme, ils auraient gagné plus. Mais d'où partent-ils ? Ce sont peut-être des riches qui touchent déjà injustement une DGF et qui s'associent pour gagner encore plus.

**M. Charles de Courson.** Exactement !

**M. François Pupponi.** Monsieur le rapporteur spécial, dans les simulations, il y a aussi ceux qui perdent, et pas seulement du fait de la réforme. En plus de ces 7 millions d'euros, il y aura les 15 millions d'euros de tout à l'heure, et les 30 millions que vous rajoutez sur les intercommunalités. Cela fait au total 53 millions d'euros, et il faut bien que quelqu'un les paie. Or ce sont souvent les communes les plus pauvres de notre pays qui paient, puisqu'on prend sur la variable d'ajustement. Autrement dit, vous êtes peut-être en train d'enrichir des riches avec l'argent des pauvres.

**Mme Marie-Ange Magne.** Je retire mon amendement, dans la mesure où l'amendement II-CF510 a obtenu un avis favorable.

*L'amendement II-CF758 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement II-CF510.*

*Elle est ensuite saisie des amendements identiques II-C222 de Mme Véronique Louwagie et II-CF724 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Véronique Louwagie.** Mon amendement fait la transition avec les propos de notre collègue Gilles Carrez, qui a indiqué que pour qu'une réforme soit réussie, il fallait y consacrer des moyens nouveaux. Or, pour cette réforme de l'intercommunalité, l'intégralité des 30 millions d'euros prévus sera prélevée sur le bloc communal. Je vous propose donc de suivre les préconisations du CFL et de faire en sorte que seule la moitié de cette somme soit prise sur l'enveloppe des concours financiers, et l'autre moitié financée par l'État – 15 millions d'un côté, et 15 millions de l'autre.

**Mme Christine Pires Beaune.** Mon amendement propose également que les 30 millions qui sont nécessaires à cette réforme des intercommunalités soient financés à parité par les collectivités et par l'État.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Augmenter la DGF de 15 millions reviendrait à contredire ce que l'on vient de voter en première partie de budget. Je ne suis donc pas très à l'aise avec cette proposition.

Je vous rappelle par ailleurs que nous sommes, globalement, dans un cadre de dotations qui sont stables, contrairement à ce que l'on avait connu ces dernières années, où elles étaient en chute significative. Je reconnais que lorsqu'on donne à l'un, on prend à l'autre. Mais ramenés au poids des dotations du bloc communal, ces 30 millions représentent 0,2 % en moyenne. On peut trouver raisonnable de prendre 0,2 % sur la dotation pour financer une réforme aussi profonde et structurante. J'ajoute, même si ce n'est pas nécessairement une bonne raison, que nous avons souvent procédé par écrêtement au cours des années précédentes.

Donc, avis défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine en discussion commune les amendements II-CF219 de Mme Véronique Louwagie et II-CF725 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Véronique Louwagie.** L'article 79 ne retient pas tout à fait les préconisations du CFL dans la mesure où il prévoit notamment d'intégrer des mesures beaucoup plus favorables pour certaines catégories d'EPCI à fiscalité propre, au détriment des autres. Si la nouvelle dotation que nous créons conduit à des variations très importantes sans forcément corriger les inégalités, il y a de quoi s'interroger. Mon amendement propose de revenir aux préconisations du CFL afin que les objectifs de cette réforme soient respectés.

**Mme Christine Pires Beaune.** Mon amendement, dans le même esprit, vise à supprimer les alinéas 44 et 65, qui avantagent les métropoles au détriment des autres catégories de collectivités.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Je reviens à ce que j'ai dit tout à l'heure : il ne faut pas revenir sur cette réforme dont certains points sont extrêmement positifs, même si, je le reconnais, nous devons probablement continuer à travailler sur les différents critères.

Nous avons obtenu cet après-midi une simulation sur les critères qui figurent aujourd'hui dans le projet de loi de finances. Nous avons demandé que l'on procède à un certain nombre de modifications. Il s'agit de voir comment bouge la DI en fonction des

différents critères. On ne peut pas jouer aux apprentis sorciers en remontant celui-ci, en abaissant celui-là, etc. Cela exige un peu de rigueur.

Je vous rappelle que la très grande majorité des intercommunalités gagnera à cette réforme grâce à cet abondement de 30 millions d'euros, et tout particulièrement la très grande majorité des communautés de communes, qui sont les plus pauvres. Mais entre les communautés d'agglomération et les métropoles, je comprends qu'il y ait un débat : il y a eu effectivement plusieurs versions des simulations et coefficients.

Je vous propose de retirer vos amendements. Cela nous permettra d'attendre de nouvelles simulations et de voir, d'ici à la séance, celle qu'il faut retenir.

**M. Charles de Courson.** Je suis un garçon très simple... Je voudrais comprendre pourquoi à l'alinéa 65, dont on nous propose la suppression, on pondère de 1,2 le CIF pour les métropoles.

**M. François Pupponi.** Eh oui !

**M. Charles de Courson.** À ma connaissance, il n'existe encore que deux métropoles sur onze : celle de Paris et celle de Lyon. Les autres ne sont pas encore constituées.

**Mme Christine Pires Beaune.** Il y en aura vingt-trois au 1<sup>er</sup> janvier.

**M. Charles de Courson.** Je croyais que les transferts étaient en cours.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** On peut discuter de la pondération 1,2 et 0,6 du CIF proposée dans le projet de loi : faut-il retenir 1, ou 1,1, ou 1,2 ? L'élasticité doit être appréciée en fonction des coefficients et critères retenus.

Il faut savoir que le CIF n'est pas calculé de la même manière selon qu'il s'agit des EPCI, des départements, des métropoles ou des communautés urbaines. Le choix qui s'offrait à nous était le suivant : soit faire deux enveloppes, de manière à séparer ces deux types d'EPCI qui avaient des calculs de CIF cohérents ; soit les regrouper pour éviter les effets de bord dont on a parlé, en insérant un coefficient de rattrapage dans le calcul du CIF, afin de prendre en compte un certain nombre de compétences désormais intégrées, mais qui ne le sont pas dans le CIF. Dans un souci de simplification et d'homogénéité, on a regroupé ces deux types d'EPCI.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** J'ajoute que l'on avait préparé trois amendements, qui se sont transformés en quatre. Quatre éléments font en effet varier, fortement ou faiblement, les dotations intercommunales dans la nouvelle mouture. Le premier est la pondération du CIF à 1,2 pour les métropoles ; nous avons déjà proposé un amendement à ce sujet, et il nous faut continuer à y travailler. Le deuxième est l'utilisation du CIF de 0,5 pour tous les EPCI. Le troisième est l'élargissement du tunnel entre 90 et 115, et le quatrième la hausse de la dotation d'intercommunalité à 45 millions d'euros.

Mais nous n'entendions pas déposer des amendements sans simulation, préférant y travailler d'ici à l'examen dans l'hémicycle. Cela nous ramène d'ailleurs aux propos de Christine Pires Beaune, de Véronique Louwagie et de Charles de Courson. Ce sont bien ces quatre éléments qui font varier la DI – au-delà du fait, monsieur Carrez, qu'il est évidemment plus facile d'opérer quand on a de l'argent. Ces trois ou quatre amendements verront peut-être le jour d'ici à la séance ; nous sommes preneurs de certaines évolutions : il n'est pas question

de faire perdre tout à l'un et de faire gagner tout à l'autre, d'enrichir les riches et de faire perdre les pauvres comme le diraient François Pupponi ou Charles de Courson, qui ont d'ordinaire tendance à s'opposer lors des débats.

**M. François Pupponi.** On est ensemble !

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Le vrai sujet est d'être juste, et c'est toujours difficile. C'est vous dire la transparence dans laquelle on mène ces travaux sur la DI.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Je vous rappelle, monsieur le rapporteur spécial, que M. François Pupponi et M. Charles de Courson font désormais partie du même groupe...

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne vais pas retirer mon amendement. Je suis persuadée de la nécessité de réformer la DI. Mais cette réforme, telle qu'elle est rédigée, revient ni plus ni moins, comme vous l'avez dit, monsieur Cazeneuve, à donner plus aux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, et surtout à fiscalité additionnelle, ce qui pose question. Mais qui paie ? Ce ne sont pas les métropoles, mais les communautés d'agglomération qui financent la réforme des communautés de communes. Franchement, ce n'était l'objectif ni du CFL ni de ceux qui avaient travaillé sur cette réforme.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, nous avons eu une discussion torride à propos du célèbre « accord Mercier-Collomb », qui s'étaient mâtinés au Sénat avant que l'affaire ne soit réglée en commission mixte paritaire. L'idée était de créer une dotation réservée aux puissants, dont il fallait éviter la baisse des ressources ! Quand vous apprenez cela, vous sortez votre revolver ! Ce n'est pas possible, pensez-vous. Si les gens savaient tout ce qui s'est passé, beaucoup seraient dégoûtés ! D'ailleurs, vous pouvez en parler à Mme Pires Beaune, qui a essayé de réformer : elle a été lâchée par tout le monde, y compris par ses propres amis !

**Mme Christine Pires Beaune.** C'est vrai !

**M. François Pupponi.** Regardons les simulations : que penser d'une réforme qui fait gagner beaucoup d'argent aux métropoles de Lyon, de Nice et de Toulouse, en fait perdre à Bordeaux, et où la métropole d'Aix-Marseille, qui est loin d'être la plus riche compte tenu du potentiel fiscal relativement faible de Marseille, n'est ni gagnante ni perdante. On sait très bien comment les métropoles de Lyon et de Nice ont été constituées et comment elles ont obtenu des avantages financiers exorbitants en termes de dotations, y compris l'année dernière ! Et on en rajoute encore ! Quand les plus riches augmentent leurs recettes, payés par ceux qui sont moins riches, on ne peut parler de réforme juste.

*La commission rejette **successivement** les amendements.*

*Elle examine l'amendement II-CF868 de la commission des lois.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement prévoit de limiter les pertes subies par certaines communautés d'agglomération grâce à un mécanisme consistant à porter le seuil de garantie de 50 % à 60 % du potentiel fiscal moyen par habitant.

La commission des lois l'a adopté à titre surtout conservatoire, afin qu'un débat sur cette question ait lieu dans l'hémicycle. Comme la modification qu'il propose n'aurait

d'impact que sur quatorze communautés d'agglomération, votre commission va peut-être suggérer un élargissement.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Dans votre exposé sommaire, monsieur le rapporteur pour avis, vous évoquez le cas de certaines communautés d'agglomération qui pourraient perdre plus de 50 % du montant de leur DI, ce qui me paraît mathématiquement contestable : la perte étant de 5 % par an au maximum, cela fait plutôt 25 % en cinq ans... Par ailleurs, comme le soulignait M. Carrez, il y a un risque à vouloir cibler les gagnants et les perdants. Comme cette réforme repose sur un jeu à sommes nulles, chacun refait le raisonnement à l'envers, et sera tenté de juger la réforme bonne ou mauvaise selon que le résultat est positif ou négatif pour son intercommunalité.

Même si votre amendement nous semble aller plutôt dans le bon sens, je vous propose de le retirer en vue de la discussion en séance jeudi en huit. Cela laissera du temps de faire des simulations sur les coefficients.

**M. le rapporteur pour avis.** Il me semble délicat de retirer de mon propre chef un amendement adopté par la commission des lois.

**Mme Amélie de Montchalin.** En tant que cosignataire de cet amendement, je tiens à rappeler ce qui nous a motivés.

Les simulations montrent que tous les EPCI dits médians, notamment du point de vue du potentiel fiscal, sont plus ou moins lésés par cette réforme : 114 communautés d'agglomération vont perdre plus de 5 % de dotation d'intercommunalité et certaines jusqu'à 50 %.

La baisse est équivalente en valeur absolue à celle qui a résulté de la mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques. Cela ne semble ni juste ni acceptable d'autant que la rédaction actuelle de l'article protège mieux les communautés de communes et d'autres EPCI que les communautés d'agglomération.

En portant la garantie de 50 % à 60 %, nous pourrions préserver les dotations de quatorze communautés d'agglomération, généralement fortement peuplées mais au potentiel fiscal faible du fait d'un nombre réduit d'activités économiques.

Sans doute faudra-t-il apporter des précisions en séance.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** J'entends ce que dit Mme de Montchalin : on enlève 5 %, mais il faut voir d'où on part : on trouve des écarts sidérants entre communautés d'agglomération et communautés de communes en matière de dotation d'intercommunalité. Ainsi, pour la communauté d'agglomération de Lons-le-Saunier, la dotation d'intercommunalité s'élève à 34,50 euros par habitant contre 5,50 euros pour certaines communautés de communes du Jura. Si votre conception de la solidarité territoriale consiste à donner plus encore aux communautés d'agglomération, je n'y adhère pas. Il me paraît bon qu'il y ait un rééquilibrage en faveur des communautés de communes, même si je ne suis pas entièrement d'accord avec ses modalités.

**Mme Amélie de Montchalin.** Pour en rester aux exemples, madame Dalloz, je citerai la communauté d'agglomération de Val d'Yerres-Val de Seine dans l'Essonne : avec la contribution au redressement des finances publiques, ses dotations sont passées de 9 millions d'euros à 6 millions d'euros et elles descendraient à 3 millions avec la réforme proposée.

Nous ne cherchons pas à donner plus aux communautés d'agglomération, mais simplement à atténuer les effets de la baisse pour quatorze communautés d'agglomération, souvent fortement peuplées mais économiquement peu développées, qui se trouvent contraintes à financer des dépenses importantes avec peu de potentiel fiscal.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Si nous commençons à entrer dans le jeu des comparaisons de DI, nous en aurons pour plusieurs jours...

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF862 du rapporteur général et II-CF220 de Mme Véronique Louwagie.*

**M. le rapporteur général.** Pour respecter un parallélisme des formes avec les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, nous proposons d'introduire dans le calcul du CIF des communautés de communes les redevances d'assainissement et d'eau potable. Rappelons que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») a transféré les compétences de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités.

**Mme Véronique Louwagie.** Mon amendement procède du même esprit : les redevances d'assainissement ne sont prises en compte que dans le calcul du CIF des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Avis favorable à l'amendement du rapporteur général, ce qui satisfera du même coup celui de Mme Louwagie.

**M. Charles de Courson.** Cette affaire a fait l'objet de très longs débats il y a des années. Initialement, ces redevances étaient prises en compte pour les communautés de communes. Elles ont été retirées du calcul du CIF parce qu'on a tout simplement considéré que l'assainissement devait payer l'assainissement. Quelle logique y a-t-il à ce que la DGF vienne abonder le régime général pour un budget annexe équilibré ? Vous me direz que je devrais aller au bout de mon raisonnement : le problème se pose aussi pour les ordures ménagères.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je soutiens l'amendement de M. Giraud. Je ne vois pas pourquoi les redevances d'eau et d'assainissement seraient prises en compte pour un type d'EPCI et pas pour un autre. Adoptons une position cohérente : soit elles doivent être intégrées pour tous les EPCI, soit pour aucun.

**Mme Véronique Louwagie.** Je vais retirer mon amendement, puisqu'il sera satisfait.

**M. le rapporteur général.** Je vous propose de cosigner mon amendement, madame Louwagie.

**Mme Véronique Louwagie.** J'accepte volontiers.

**M. Charles de Courson.** Pour l'examen en séance publique, il serait bon de disposer de simulations pour mesurer les conséquences de cette modification ; n'oublions pas que nous sommes dans le cadre d'une enveloppe fermée. L'intégration au CIF des redevances « eau et assainissement » va booster les EPCI qui ont déjà pris cette compétence ; et comme tout le monde, à terme, devra la prendre, le jeu va devenir compliqué.



**M. Laurent Saint-Martin, président.** Je compte sur les rapporteurs spéciaux pour actualiser leur « liste de courses ».

*L'amendement II-CF220 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement IICF-862.*

*Elle rejette ensuite l'amendement II-CF221 de Mme Véronique Louwagie.*

*Enfin, elle en vient à l'amendement II-CF735 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Chaque année, un écrêtement est réalisé sur la dotation forfaitaire des communes les plus riches, mais certains EPCI échappent à ce mécanisme de financement de la péréquation verticale. Nous proposons qu'ils soient mis à contribution grâce à un prélèvement sur leur douzième de fiscalité.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** La fiscalité locale et la péréquation entre communes sont deux choses différentes : la péréquation procède d'un objectif d'égalité entre les collectivités, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, alors que la fiscalité locale est guidée par la libre administration et l'autonomie de chaque collectivité qui vote ses taux conformément au programme politique qui résulte des élections. Il faut concilier ces deux objectifs sans les confondre. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 79, modifié.*

**Article additionnel après l'article 79 :** *Création d'une dotation additionnelle à la dotation forfaitaire des communes au bénéfice de communes dont le territoire terrestre est couvert par un site Natura 2000*

*La commission examine l'amendement II-CF860 du rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** L'an dernier, nous avons travaillé sur le « verdissement » de la DGF. Ce processus est déjà en œuvre : les communes dont une partie du territoire est incluse dans une zone cœur de parc national font l'objet d'une majoration de DGF. La loi de 2006 sur les parcs nationaux avait prévu que les aménités positives offertes par les collectivités à la nation fassent l'objet d'une juste rémunération, selon les termes de la ministre de l'environnement de l'époque. Cela a contribué au fait que 99 % des collectivités de la zone d'adhésion des parcs nationaux ont signé les chartes.

Afin que les sites Natura 2000 ne soient pas synonymes de contraintes imposées par l'État, comme l'obligation de mener une étude d'impact pour refaire un carrefour, je propose qu'un dispositif comparable soit instauré pour les communes dont plus des trois quarts du territoire est couvert par une zone Natura 2000 – qui oblige par exemple à faire systématiquement une étude d'impact pour la moindre réfection d'un carrefour. Cela bénéficierait à 1 079 communes pour un coût de 10 millions d'euros que le Gouvernement s'est engagé à financer par un amendement qu'il déposera en séance publique si cet amendement est adopté.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Un amendement analogue avait été présenté l'année dernière, puis retiré. Nous constatons qu'il a été retravaillé et nous y sommes

favorables, d'autant que le financement de cette dotation additionnelle sera assuré par le Gouvernement.

**M. Gilles Carrez.** 10 millions de plus... Notre rapporteur général a des relations !

*La commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 79 :** *Information des collectivités territoriales sur les variations d'attributions de dotation globale de fonctionnement*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF880 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Aujourd'hui, les collectivités territoriales reçoivent les données relatives à la DGF au début du mois d'avril mais seulement sous forme de chiffres bruts. Elles ont beaucoup de mal à les comprendre et les préfetures sont incapables de leur fournir des explications alors que quelques jours plus tard, elles doivent voter leur budget.

Il importe de les éclairer davantage. Il ne s'agit pas d'exposer dans le détail à chaque commune les raisons des différences des sous-ensembles de la DGF, mais au moins de leur donner les motifs des variations de la dotation quand les écarts sont significatifs.

La DGCL a déjà consenti beaucoup d'efforts en ce sens. Je ne remets nullement son travail en cause mais je pense que nous pouvons aller encore plus loin par respect pour nos élus.

**Mme Véronique Louwagie.** Très bon amendement !

**M. Charles de Courson.** Les communes sont en effet confrontées à un réel problème : beaucoup diffèrent le vote de leur budget dans l'attente des notifications de DGF. Mais d'autres en ont marre et adoptent leur budget au début du mois de janvier, voire en décembre, en se fondant sur une estimation au doigt mouillé, ce qui les expose parfois à des déconvenues, à la hausse comme à la baisse. Cela retire beaucoup d'intérêt au contrôle de légalité.

La DGCL a-t-elle les moyens techniques d'accélérer les notifications ? Depuis vingt ans, on a monté une telle usine à gaz qu'il n'y a guère plus que le chef du bureau des finances locales et ses deux alter ego qui semblent capables de manipuler l'ordinateur...

*La commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 79 :** *Garantie de sortie de la dotation de solidarité rurale « cible »*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CF716 et II-CF717 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Nous en avons largement parlé tout à l'heure : l'amendement II-CF716, dont l'adoption ferait tomber l'amendement II-CF717, met en place un mécanisme de sortie en sifflet pour les communes qui perdraient le bénéfice de la troisième

fraction de la DSR. Il s'inspire du dispositif destiné aux communes qui ne remplissent plus les conditions pour bénéficier de la première fraction de la DSR.

*Sur l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** l'amendement II-CF716.*

*En conséquence, l'amendement II-CF717 **tombe**.*

### **Après l'article 79**

*La commission **rejette successivement** les amendements II-CF694 de M. François Pupponi et II-CF728 de Mme Christine Pires Beaune.*

*Elle en vient à l'amendement II-CF619 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Bénédicte Taurine.** Cet amendement propose de renforcer la péréquation en abondant, à partir de 2020, le fonds de péréquation des collectivités d'une nouvelle recette extérieure. Pour déterminer quelles collectivités seraient bénéficiaires, seraient pris en compte non plus uniquement le revenu fiscal moyen des habitants, qui peut cacher de nombreuses inégalités, mais aussi le revenu fiscal médian.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Défavorable. Nous avons déjà parlé de la péréquation et du fonctionnement des dotations existantes.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement II-CF715 de M. Hervé Saulignac.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement vise à neutraliser les effets contre-péréquateurs du transfert d'une part de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des départements vers les régions. Il s'agirait de comptabiliser les attributions de compensation versées par la région comme une ressource fiscale et, à l'inverse, de considérer les attributions de compensation versées par le département à la région comme une ressource fiscale négative.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Avis défavorable. Un groupe de travail se consacre à la CVAE et le Parlement aura à se pencher sur les évolutions de la fiscalité de l'ensemble des collectivités. La question que vous soulevez sera donc traitée.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements II-CF647, II-CF644, II-CF643, II-CF718 de M. Jean-Louis Bricout.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Chacun est bien conscient des écarts de richesse entre les départements. Cela a été rappelé cet après-midi par la ministre et le rapporteur général : on compte vingt-cinq départements en grande difficulté.

Les dispositifs de péréquation existants ne suffisent pas à empêcher certains départements de subir un effet de ciseau entre des prestations sociales en permanente augmentation et des recettes qui ne suivent pas. Les écarts restent particulièrement importants pour la recette essentielle que constituent les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) malgré la mise en place en 2011 d'un fonds de péréquation des DMTO.

La moyenne nationale se situe à 164 euros par habitant mais recouvre de grandes disparités. Pour l'Aisne, le montant moyen est de 72 euros avant péréquation et de 89 euros après alors que dans le Var, il est respectivement de 275 euros et de 247 euros. Et à Paris, il atteint 485 euros.

Le montant de la péréquation pour 2018, sur la base de 2017, est de 772 millions d'euros, soit 6,73 % du montant total des DMTO. Cette péréquation est alimentée par deux prélèvements : d'une part, un prélèvement sur stock – 326 millions pour 2018 – qui concerne les départements dont le montant des DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant ; d'autre part, un prélèvement sur flux – 446 millions pour 2018 –, qui concerne les départements dont les recettes fiscales connaissent une progression supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant perçu par habitant l'année précédente est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Cette recette dépendant de l'immobilier, sa dynamique est fonction de l'attractivité des territoires.

L'amendement II-CF647 muscle la contribution à la péréquation en augmentant le taux de participation de 3 %, sans toucher au nombre de bénéficiaires ou de contributeurs. C'est une mesure très attendue, notamment dans mon département qui est en grande difficulté.

L'amendement II-CF644 vise à élargir la contribution à la péréquation aux départements dont le montant par habitant des droits perçus l'année précédente est supérieur à 50 % et non plus 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Avec l'amendement II-CF643, nous proposons de dé plafonner la contribution au fonds de péréquation afin que les départements les plus riches contribuent davantage au profit des départements les plus pauvres.

Enfin, l'amendement II-CF718 prévoit de relever le plafond des deux prélèvements.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Dans leur principe, ces amendements nous semblent très intéressants. Ce débat sur la péréquation horizontale a déjà lieu au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF). Il serait bon que nous en débattions dans l'hémicycle, d'autant que nous allons nous saisir des modifications à apporter à la fiscalité locale, dont les DMTO font partie, et que des discussions sont en cours entre les départements et le Gouvernement. Je vous propose donc de retirer vos amendements pour les redéposer en séance publique, ce qui vous permettra de demander où elles en sont. Mais le sujet mérite vraiment débat.

**M. Charles de Courson.** Quand il a été envisagé de créer un fonds national de péréquation des DMTO, certains étaient partisans d'un prélèvement sur flux et d'autres d'un prélèvement sur stock et c'est un compromis qui a été trouvé.

Les écarts sont colossaux. Notre collègue a cité les chiffres pour l'Aisne, mais il aurait pu tout aussi bien indiquer ceux de la Corrèze ou du Cantal, où le montant des DMTO par habitant doit se situer aux alentours de 20 ou 30 euros. Face à ce marché peu actif qui porte sur des valeurs faibles, on trouve des sommums dans le département des Hauts-de-Seine et Paris, où l'on atteint près de 400 euros.

M. le rapporteur spécial s'est montré très ouvert. Notre collègue a en effet raison de poser ces questions. Le panachage n'est pas simple à faire. La solution la moins dangereuse

consisterait à augmenter le prélèvement sur stock. Le risque de ne jouer que sur les flux, c'est que le marché de l'immobilier est cyclique : quand il monte, les recettes s'élèvent mais quand il descend, c'est problématique, ce qui oblige à constituer des réserves pour lisser les variations.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Maintenez-vous vos amendements, monsieur Bricout ?

**M. Jean-Louis Bricout.** Oui, je vais les maintenir par principe car l'enjeu est important pour notre département qui traverse des difficultés telles que le président du conseil départemental a annoncé cet été qu'il n'était pas sûr l'année prochaine de pouvoir distribuer des subventions aux associations. Nous recevrons la semaine prochaine le Président de la République.

Pourrions-nous avoir des simulations à partir des différents scénarios proposés ? Cela serait très utile pour enrayer dans les départements en difficulté l'effet de ciseau entre les prestations sociales à payer qui ne cessent d'augmenter et des recettes en baisse du fait de la mauvaise santé du marché immobilier. Une cartographie des départements fondée sur le prix du mètre carré constructible suffirait pour saisir d'un regard ceux qui sont en bonne posture et ceux qui ne le sont pas.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** La DGCL va à avoir à faire tourner fort ses simulateurs jusqu'au 8 novembre !

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF684 de M. François Pupponi.*

*Elle en vient à l'amendement II-CF693 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Il s'agit d'augmenter le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), pour une péréquation horizontale.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Je vous suggère de retirer cet amendement afin que nous en discutons en séance avec le Gouvernement. L'année dernière, nous avons décidé *in fine* d'augmenter le FSRIF de 20 millions d'euros.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF686 de M. François Pupponi.*

**Article additionnel après l'article 79 :** *Maintien du reversement de la dotation d'intercommunalité dans la dotation d'équilibre des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris pour l'année 2019*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF347 de M. Gilles Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Cet amendement est cosigné par Christophe Jerretie.

En région parisienne, nous avons le privilège d'avoir cinq niveaux de collectivités territoriales, dont deux niveaux d'intercommunalités créés par la loi « NOTRe » en 2014 : la métropole du Grand Paris (MGP) –, qui couvre Paris et les trois départements de petite couronne, et onze établissements publics territoriaux (EPT), dans chacun des trois départements de petite couronne.

Ces EPT ont repris les compétences des EPCI préexistants. À ce titre, ils auraient dû reprendre la DGF intercommunale. Mais les EPT n'ayant pas le statut plein d'EPCI – il ne peut y avoir deux EPCI sur un même territoire –, les dotations préexistantes sont versées à la métropole du Grand Paris, qui les leur restitue par le biais d'une dotation d'équilibre. Ce dispositif, provisoire, devait prendre fin en 2018 avec la réforme institutionnelle. Celle-ci n'ayant pas eu lieu, il convient de prolonger d'un an ce dispositif.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Il nous faudrait bien plus de temps pour évoquer la MGP !

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Étant moi-même élu du Val-de-Marne, je partage en tous points vos propos, sauf peut-être le terme « privilège », qui me semble mal choisi pour parler des cinq strates administratives qui caractérisent la petite couronne francilienne !

**Mme Christine Pires Beaune.** Je souscris à cet amendement. Je souhaite savoir, en vue de la séance, quel article permet de maintenir la MGP en garantie de non-baisse, ainsi qu'il apparaît sur les simulations concernant la dotation d'intercommunalité.

**M. Gilles Carrez.** Cela s'explique par le fait qu'elle est entrée à un niveau par habitant deux fois inférieur à la moyenne des métropoles ; sinon cela aurait coûté trop cher.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article additionnel après l'article 79 :** *Suppression de la dotation de soutien à l'investissement territorial versée par la métropole du Grand Paris aux établissements publics territoriaux ou aux communes*

*La commission examine l'amendement II-CF348 de M. Gilles Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Cet amendement est cosigné par Christophe Jerretie.

Tirant la conséquence de l'amendement précédent dans lequel il est demandé à la MGP de poursuivre l'effort en faveur des EPT, il vise à dégager pour la métropole des marges de manœuvre et ce, alors que ses finances sont dans un état quasi catastrophique. Il propose la suppression de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), qui n'existe que pour le Grand Paris, et qui est fonction de la progression annuelle de la CVAE.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Ce sont environ 3,3 milliards des 3,4 milliards d'euros de la métropole du Grand Paris qui sont rétrocédés dans les flux financiers. La DSIT, unique en son genre, représente à peu près 10 millions d'euros.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** La situation financière est-elle à ce point difficile que la MGP a besoin de 10 millions d'euros ? Pourquoi ne conserve-t-on pas la logique précédente, à laquelle je souscrivais : sans nouveau schéma institutionnel, pas de mouvement dans les transferts de dotations d'intercommunalité ?

**M. Gilles Carrez.** Lorsqu'elle a été constituée, la MGP a reçu un peu d'argent frais car certaines communes, qui n'avaient jusqu'alors jamais appartenu à une intercommunalité, apportaient avec elles un droit à dotation intercommunale. Pour rassurer M. de Courson, ce droit n'a pas été évalué comme à Marseille, Nice ou Lyon – cela aurait été beaucoup trop coûteux – mais à 30 euros par habitant, ce qui demeure, je le reconnais volontiers, très supérieur aux dotations des communautés de communes.

Quatre ans après, cet argent frais est complètement consommé, la MGP étant tenue, par le biais d'attribution de compensations, notamment la compensation part salaires, de garantir aux communes leur niveau de ressources passé, ce qui représente davantage que ce qu'elle a reçu en argent supplémentaire. Avec la contribution au redressement des finances publiques et les mécanismes de péréquation, la MGP voit son budget entrer progressivement dans le rouge. Je pense que cela tiendra en 2019, peut-être en 2020, mais il faut trouver une solution. Pour passer l'année 2019, nous avons besoin de supprimer la DSIT.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** À mon tour de demander une simulation : il serait intéressant de savoir quels territoires seront le plus touchés par la suppression de cette dotation, à hauteur de 10 millions. J'imagine que la situation est assez inégale d'un EPT à l'autre, certains fonctionnant beaucoup plus mal que d'autres.

**M. Charles de Courson.** Cela ne devrait pas causer trop de problèmes aux EPT, mais les montants peuvent être significatifs pour les communes, si toutefois elles bénéficient de cette dotation.

**M. Gilles Carrez.** Le choix a été fait de verser l'essentiel aux EPT.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Je sais que pour l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir, dit « EPT T11 », cette dotation faisait clairement partie du plan de financement et n'était pas neutre.

*La commission adopte l'amendement.*

### **Après l'article 79**

*La commission est saisie de l'amendement II-CF683 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Avec la création du Grand Paris, certaines communes qui étaient contributrices au FPIC ne le sont plus, du fait qu'elles ont intégré un EPT regroupant des communes pauvres, tandis que ces dernières ne bénéficient pas davantage de la péréquation. Cet amendement, que je présente en vain depuis deux ou trois ans, vise à éviter cet effet d'aubaine.

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Vous venez en fait de défendre l'amendement suivant, II-CF685. Qu'en est-il du II-CF683, monsieur Pupponi ?

**M. François Pupponi.** Je me suis effectivement trompé...

L'amendement II-CF683 propose d'inscrire le dispositif de dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les missions de la DSIL. Le Gouvernement a décidé de dédoubler les classes, mais ce sont les communes qui payent. Et comme les dédoublements de classes se déroulent souvent dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ce sont des communes en difficulté financière qui se retrouvent obligées d'assumer des dépenses de

plusieurs centaines de milliers d'euros par an. Et quand elles demandent une subvention au titre du FSIL, le préfet refuse en prétextant qu'elles ne sont pas éligibles !

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Je suis assez surpris, car la circulaire du 7 mars 2018 aux préfets de région a déjà fait de cette éligibilité juridique une thématique prioritaire « *notamment dans le cadre du doublement des classes dans les zones REP +, afin de préparer la rentrée dans les meilleures conditions possibles* ». Cette priorité est désormais intégrée. D'autre part, il ne paraît pas nécessaire de figer dans la loi les règles d'attribution de la DSIL. Je vous suggère de retirer cet amendement, qui est satisfait.

**M. François Pupponi.** Non, monsieur le rapporteur spécial, cet amendement n'est pas du tout satisfait. C'est ce que je viens d'expliquer : les préfets n'appliquent pas ces règles, ou ils le font à la tête du client. Je propose donc de l'inscrire dans la loi, afin qu'ils n'aient pas le choix.

**M. Jean-Louis Bricout.** Les communes rurales ont le droit d'être aidées pour ces dépenses importantes et perçoivent à ce titre la DETR. Cela fonctionne très bien. Les QPV doivent pouvoir être financés de la même façon.

**Mme Cendra Motin.** Avant de lancer le hashtag #BalanceTonPréfet, reconnaissons tout de même qu'il y a des choses qui fonctionnent... ! Pour avoir la chance de faire partie de la commission DETR en Isère, je peux vous assurer que, chez moi, les préfets appliquent à la lettre les directives de l'État sur la priorité donnée aux établissements scolaires pour les dédoublements de classes.

**M. François Pupponi.** Pas chez nous !

**Mme Cendra Motin.** Ainsi, les communes de Chavanoz et de Pont-de-Chéruy, dans ma circonscription, ont reçu des aides pour aménager des locaux afin d'accueillir les enfants dans de bonnes conditions.

**M. François Pupponi.** Chère collègue, nous sommes d'accord, nous venons de dire que cela fonctionnait pour la DETR. Je vous explique que ce n'est pas le cas pour la DSIL, en Île-de-France.

Ainsi, la ville de Villiers-le-Bel, cinquième commune la plus pauvre de France, a déposé un dossier de demande au titre du FSIL à hauteur de 600 000 euros pour dédoubler les classes de CP et de CE1 à la demande de l'État. Réponse du préfet du Val-d'Oise, confirmée par le préfet de région : zéro. Voilà ce qui se passe à 20 kilomètres de Paris. Comme cela fonctionne pour la DETR, mais pas pour la DSIL, je propose de l'inscrire dans la loi.

*La commission rejette l'amendement.*

**M. François Pupponi.** Je n'ai pas vu de mains se lever contre, et j'ai compté cinq pour !

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Je sais compter, et vous n'êtes pas à ma place, monsieur Pupponi.

**M. François Pupponi.** Ne jouez pas à ce jeu. Personne n'a voté contre cet amendement !



C'est un sujet grave. On parle d'une décision prise par le Gouvernement, que les communes les plus pauvres sont obligées d'assumer. Une aide de 600 000 euros, pour une commune pauvre de banlieue, ce n'est pas rien ! On peut balayer cela d'un revers de la main, considérer que l'on n'en a rien à faire. Nous enregistrons bien, depuis tout à l'heure, que certaines communes sont favorisées, d'autres oubliées. C'est le leitmotiv depuis le début, et cela ne semble pas vous poser de problème. Mais en quoi cela vous gêne-t-il de mettre dans la loi que l'État doit assumer le choix politique assumé par le Gouvernement ? Cela ne vous coûte pas un euro de plus, mais cela aussi, vous le refusez à ces communes.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Nous ne le refusons pas. La loi prévoit que la DSIL peut subventionner la création, la transformation, la rénovation des bâtiments scolaires. La circulaire aux préfets de région précise que cela figure dans les priorités. Si le préfet n'applique ni la loi ni les circulaires, il y a un problème, mais ce n'est pas la loi qui doit changer !

**M. François Pupponi.** Bien sûr que si ! Les établissements scolaires sont mentionnés dans la loi, mais pas le dédoublement des classes. Le préfet peut donc financer ce qu'il veut, y compris dans des villes qui ne sont pas pauvres. Nous proposons de viser en priorité les zones REP et REP +, concernées par le dédoublement. En quoi cela pose-t-il un problème ?

**Mme Amélie de Montchalin.** Élus locaux et parlementaires siègent au sein de commissions chargées de discuter de la répartition de ces dotations. Il faut arriver à comprendre ce qu'il s'y dit. Ce sont des sujets infralégaux. J'ai constaté en Essonne que la commission des élus jouait un rôle essentiel et qu'elle avait fixé pour objectif prioritaire à la DSIL de permettre aux dédoublements de classe de se dérouler partout dans de bonnes conditions. Qu'en a-t-il été dans le Val-d'Oise ?

**M. François Pupponi.** Nous sommes deux élus de l'opposition dans le Val-d'Oise, et, bien entendu, nous n'avons pas été invités à cette commission de répartition.

**Mme Amélie de Montchalin.** Dans notre commission DETR, c'est multipartisan...

**M. François Pupponi.** Pas dans le Val-d'Oise... C'est ainsi que cela se passe dans la vraie vie ! Nous ne sommes pas associés aux décisions, ni pour l'attribution de la DETR, ni pour les subventions aux associations, ni pour l'attribution du FSIL. Nous avons obtenu les subventions que nous avons demandées en 2017, mais aucune en 2018. Comme c'est ainsi que cela se passe dans la réalité, nous proposons de préciser les conditions dans la loi, afin que le préfet soit tenu de les respecter et qu'il ne puisse pas attribuer la dotation à la tête du client.

*La commission est saisie de l'amendement CF685 de M. François Pupponi.*

**M. Laurent Saint-Martin, président.** Monsieur Pupponi, je vous laisse l'opportunité de défendre cet amendement.

**M. François Pupponi.** Non.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 80 :** *Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA*

*La commission est saisie de l'amendement CF388 de Mme Valérie Petit.*

**Mme Catherine Osson.** Cet amendement vise à encourager la végétalisation des toits des bâtiments des collectivités territoriales. Il prévoit que les dépenses correspondantes seront éligibles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, au FCTVA, au même titre que les dépenses réelles d'investissement et d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Je pense que cet amendement est satisfait. En tout état de cause, et dans la mesure où il induit une augmentation du FCTVA, il s'agit d'un amendement se rapportant à la première partie du projet de loi de finances. Avis défavorable.

**M. Charles de Courson.** Je confirme : ces dépenses sont intégrées dans l'assiette subventionnable. À ma connaissance, cela ne pose aucun problème.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 80, sans modification.*

**Article 81 : Soutien à l'investissement local**

*La commission examine l'amendement CF699 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Je connais bien, pour l'avoir inventée, la DPV. Nous l'avons créée pour les communes de banlieue les plus pauvres.

Lorsque l'on réforme une dotation, comme cela a été le cas tout à l'heure de la DI, on augmente le montant de l'enveloppe, afin d'éviter qu'il y ait des perdants. Dans le cas de la DPV, la seule qui existe dans le domaine, vous élargissez le nombre de communes éligibles, vous limitez le nombre de critères pour éviter que des communes en sortent, mais à enveloppe constante. Cela signifie que les communes qui bénéficiaient de la DPV en 2018 auront moins en 2019.

Vous touchez à la seule dotation sur la politique de la ville, sans augmenter son montant, et en élargissant le périmètre. La DPV n'était pas faite pour cela. C'est entre le signe, limpide, que les communes de banlieue ne vous préoccupent pas. Vous refusez d'augmenter cette dotation de quelques millions d'euros pour ne pas toucher à ceux que vous voulez favoriser.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Je rappelle que la DSU augmente quand même de 90 millions d'euros.

L'élargissement, à la marge, ne constitue pas une modification majeure de la DPV – dont vous êtes, il est vrai, à l'origine –, mais permettra de la rendre un peu plus juste. Il s'agit d'abord de rationaliser les critères d'éligibilité, en prenant en compte non pas la dernière année, mais les trois dernières, pour éviter les entrées et les sorties intempestives des communes. Il s'agit aussi de ne plus distinguer, de façon artificielle, quartiers d'intérêt national et quartiers d'intérêt régional, lesquels sont exclus de la DPV, même s'ils connaissent les difficultés urbaines les plus importantes. Il est donc nécessaire de dé plafonner les communes éligibles pour inclure ces quartiers, dont la liste, précisons-le, ne sera prise en compte qu'en 2020. Avis défavorable.

**M. François Pupponi.** Vous confirmez ce que je viens de dire : vous élargissez le champ d'attribution de cette dotation sans en augmenter l'enveloppe, contrairement à ce que vous avez fait pour les intercommunalités et pour les communes touristiques. Vous ne voulez pas y consentir pour les communes de banlieue, c'est votre choix ; vous êtes dans la logique qui vous guide depuis le début de ce projet de loi de finances.

Dernière précision, vous procédez à cette réforme sans aucune simulation, sans pouvoir donc dire qui y gagnera et qui y perdra.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Sans vouloir allonger un débat que nous avons déjà eu l'an dernier dans l'hémicycle, je précise que les dotations que vous venez d'évoquer, monsieur Pupponi, sont des dotations de fonctionnement. La DPV est une dotation d'investissement.

**M. François Pupponi.** Pas du tout !

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** C'est en tout cas ainsi qu'elle est catégorisée. Elle ne peut, par définition, faire l'objet des mêmes dispositions que la DI, laquelle concerne l'ensemble des 1 200 intercommunalités.

La DPV est une dotation spécifique, abondée à hauteur de 150 millions et qui a augmenté pendant trois ou quatre ans, par votre fait – et c'est très bien. On ne peut pas dire, comme vous le répétez depuis le début de la réunion, que les communes pauvres de banlieue n'ont jamais rien ! J'entends nombre de vos arguments, mais il n'y a pas que les communes de banlieue qui sont pauvres, et il faut cesser d'opposer les uns aux autres. Nous cherchons au contraire à accompagner tout le monde ; pour cela, chacun doit y mettre du sien.

La DSU a été augmentée de 90 millions d'euros, la DPV est maintenue à 150 millions d'euros. Nous l'ouvrons légèrement à une quinzaine de communes supplémentaires qui, ne l'oublions pas, en étaient sorties et nous rattrapons également des quartiers qui devraient être dans la logique des QPV et de la DPV.

Nous n'augmentons pas l'enveloppe, certes, mais je ne peux pas vous laisser dire que nous ne travaillons pas sur la banlieue. Comme tous les gouvernements précédents s'y sont employés, celui-ci tente d'améliorer la péréquation en agissant sur la DSR et la DSU. Les communes pauvres de banlieue bénéficient à la fois des dotations d'État et des fonds de péréquation, comme le FSRIF et le FPIC, ce qui représente tout de même des sommes assez importantes. Je ne dis pas que cela suffit, mais le discours que vous tenez n'est pas justifié.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF687, II-CF688, II-CF689, II-CF690, II-CF691 et II-CF692 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Monsieur Jerretie, vous n'écoutez pas quand on vous parle. Je n'ai pas dit que rien n'était fait : j'ai dit que l'année dernière, la DSU a augmenté de 110 millions d'euros. Cette année, elle n'augmente que de 90 millions d'euros.

**M. Éric Alauzet.** 110 millions, ce n'est pas un chiffre magique !

**M. François Pupponi.** Je ne dis pas que ce n'est rien, je dis que c'est moins que l'année dernière. Le FSRIF n'augmente pas non plus cette année et les 180 communes

éligibles l'an dernier à la DPV toucheront moins en 2019, puisque les bénéficiaires seront plus nombreux : c'est mathématique. Vous auriez pu avoir au moins la décence d'augmenter d'autant l'enveloppe. Cela aurait témoigné d'un respect pour ces quartiers. J'ai le droit de vous dire cela !

Je rigole doucement, mais c'est de l'humour noir... Tout cela vient après le discours de M. Borloo, et vous verrez comment vos inventions seront interprétées. Vous pouvez balayer tout cela d'un revers de la main, mais vous prendrez conscience un jour que nous ne disons pas que des contre-vérités et qu'il vous arrive de vous tromper. Vous touchez à la DPV en augmentant le nombre de communes éligibles sans en ajuster le montant : je constate, et vous ne pouvez pas dire le contraire, que vous ne le faites pas pour d'autres dotations.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Lors du printemps de l'évaluation 2017, nous avons constaté que la DPV fonctionnait correctement. Nous ne pensons pas utile, ou intéressant, d'en faire une DSU *bis*, ainsi que vous le proposez. La DPV reste dans une logique d'appels à projets, qui implique le préfet de département. Il nous paraît important de conserver en parallèle la DSU, qui augmente de 90 millions d'euros, et la DPV, qui répond à des objectifs différents.

Avis défavorable sur les amendements en discussion commune.

**M. François Pupponi.** Ce n'est pas moi qui le propose, cela figure dans le rapport de Jean-Louis Borloo, commandé par le Président de la République, remis au Premier ministre. Vous n'en voulez pas ? C'est votre choix.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement II-CF719 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Par cet amendement, nous proposons que la DETR bénéficie bien aux territoires ruraux, en précisant que les communes membres d'une métropole ne peuvent y être éligibles.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Avis favorable : il nous paraît juste et conforme à la vocation de la DETR que les communes appartenant à une métropole soient exclues du bénéfice de cette dotation. Cependant, si cette mesure n'a aucun coût, puisque c'est un jeu à somme nulle, il serait bon que nous connaissions le nombre des communes qu'elle exclurait du dispositif et son impact sur les autres.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je remercie le rapporteur spécial. Une simulation serait en effet la bienvenue, mais je crois que très peu de communes sont concernées. Par ailleurs, on constate, du moins dans ma circonscription, que la DSIL bénéficie plutôt aux métropoles et aux communautés urbaines, voire aux communautés d'agglomération qu'aux communautés de communes, qui ne sont plus concernées – peut-être en raison d'un manque de crédits –, tandis que la DETR serait plutôt concentrée sur les territoires ruraux. Cela me paraît être une bonne chose.

**M. Charles de Courson.** Je suis un peu étonné par l'amendement de notre collègue ; je croyais que les communes membres d'une communauté urbaine étaient exclues de la DETR.

**Mme Christine Pires Beaune.** Non. Dans ma circonscription, Chamalières, siège de l'imprimerie de la Banque de France, compte moins de 15 000 habitants et est éligible à la DETR alors qu'elle est membre de Clermont Auvergne Métropole depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement II-CF720 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement, que nous avons déjà déposé l'an dernier, tend à confier au préfet de département, qui connaît mieux les dossiers que le préfet de région, le soin de répartir les subventions versées au titre de la DSIL.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** L'avis est le même que l'an dernier. Les projets relevant de la DSIL ne sont pas du même type que ceux qui relèvent de la DETR : ils sont deux à trois fois plus importants et s'inscrivent dans des cycles plus longs. Les laisser à la main des régions me paraît donc pertinent et complémentaire de l'approche DETR.

**M. Charles de Courson.** Je suis d'accord avec Mme Pires Beaune. En effet, que se passe-t-il, dans le Grand Est, par exemple ? On dépose les dossiers dans les préfectures de département, qui les instruisent puis les envoient à Strasbourg, à la préfecture de région, qui reçoit ainsi les dossiers de dix départements avant de les faire redescendre. Vous rendez-vous compte du temps que cela prend ? Si l'objectif est que les crédits soient consommés lentement, restons-en à la procédure actuelle. Mais si l'on veut qu'ils soient consommés rapidement – c'est-à-dire, dans les faits, au minimum deux ans, le temps de réaliser les travaux – et que le dispositif soit efficace, mieux vaut confier la répartition aux préfets de département.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Non, j'insiste. Les projets seraient morcelés et plus courts. L'étude que nous avons réalisée sur la DSIL a montré très clairement qu'il s'agissait de projets beaucoup plus importants et structurants. Il n'est donc pas idiot de les traiter à l'échelle régionale.

**M. François Pupponi.** En Île-de-France, certaines communes viennent à peine de recevoir la notification pour des projets que nous aurions voulu réaliser en 2018 et qui ne le seront qu'en 2019 ou 2020. Nous avons ainsi perdu un an d'investissement ! Monsieur le rapporteur spécial, demandez aux préfets de région, d'ici à la séance publique, comment ils ont réparti la DSIL, et vous verrez avec quelle rapidité ils obtempèrent. Faites l'expérience !

**Mme Véronique Louwagie.** Si nous voulons diminuer les délais de procédure et améliorer la réactivité, il faut faire en sorte que la décision soit prise au plus près des projets ; à cet égard, l'échelon départemental paraît pertinent. Au demeurant, je ne partage pas l'opinion du rapporteur spécial, pour qui les projets seraient alors forcément morcelés et plus petits. Je crois que la collectivité, quelle que soit sa dimension, fera le choix de soutenir des projets d'infrastructures importants et déterminants. En tout cas, je voterai cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement II-CF729 de Mme Christine Pires Beaune.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 35 de l'article 81, qui tend à minorer de 84 millions d'euros les crédits de la nouvelle DSID pour payer les restes à charge des exercices antérieurs de la DGE. En effet, l'apurement de ces restes à payer sera supporté

par les collectivités elles-mêmes par le biais de cette minoration des variables d'ajustement au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, au même titre que les 50 millions du fonds d'urgence pour Saint-Martin et les 8 millions du plan « Bibliothèques ».

*Suivant l'avis défavorable des rapporteurs spéciaux, la commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable des rapporteurs spéciaux, elle **rejette** l'amendement II-CF730 de Mme Christine Pires Beaune.*

*Enfin, la commission **adopte** l'article 81, **modifié**.*

### **Après l'article 81**

*La commission est saisie de l'amendement II-CF631 de Mme Valérie Petit.*

**Mme Catherine Osson.** Défendu.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Le sujet est assez technique et complexe. Nous n'avons aucune simulation des effets de cette mesure, qui pourrait offrir beaucoup de possibilités de transferts entre investissement et fonctionnement dans le cadre du transfert de compétences. Je suggère donc à Mme Osson de retirer l'amendement, sachant que nous pourrions y retravailler, si elle le souhaite.

*L'amendement est **retiré**.*

*La commission examine en présentation commune les amendements II-CF620 et II-CF621 de Mme Sabine Rubin, qui font l'objet d'une discussion commune, ainsi que l'amendement II-CF650 de Mme Bénédicte Taurine.*

**Mme Bénédicte Taurine.** Ces trois amendements ont pour objet de demander au Gouvernement de remettre au Parlement trois rapports d'information portant respectivement sur l'état des lieux de la compensation par l'État des transferts de compétences aux collectivités territoriales, sur un bilan des suppressions et baisses d'impôts locaux décidées par l'État qui, contrairement à l'engagement de celui-ci, n'ont pas été compensées et, enfin, sur un bilan des conséquences de la diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales sur les services publics locaux et sur la diminution des subventions et investissements des collectivités dans des secteurs tels que l'action sociale, la culture, la jeunesse et les sports.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial.** Nous disposons déjà, grâce aux rapports existants, voire à l'Observatoire des finances locales ou au CFL, de nombreux éléments qui nous permettent d'établir que les compensations financières sont faibles sur le long terme. J'ajoute que cette question sera discutée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative qui portera sur la réforme des finances locales. Quant au rapport sur les conséquences de la diminution des dotations de l'État, il serait complexe à réaliser ; mieux vaut se consacrer à des sujets spécifiques. J'ajoute que, là encore, la collecte des éléments déjà disponibles permettrait d'avoir une bonne vision de la situation. Je demande donc à Mme Taurine de bien vouloir retirer ces trois amendements.

*La commission **rejette** successivement ces amendements.*

*Elle en vient à l'examen des crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales.*

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur spécial, on a constaté beaucoup de problèmes de consommation des crédits du compte spécial, suite à la réforme. Ces crédits, qui sont d'environ 360 millions, sont-ils consommés ou les reports sont-ils considérables ?

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial.** Oui, je vous renvoie sur ce point à notre rapport dans le cadre du printemps de l'évaluation. Les reports sont corrects.

*La commission adopte les crédits du compte spécial Avances aux collectivités territoriales, sans modification.*

\*

\*      \*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du lundi 29 octobre à 21 heures

*Présents.* – M. Éric Alauzet, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, M. Gilles Carrez, M. Jean-René Cazeneuve, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Benjamin Dirx, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Christophe Jerretie, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiwicz, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. François Pupponi, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier

*Excusés.* – M. Stanislas Guerini, M. François Jolivet, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, M. Jean-Pierre Vigier, M. Éric Woerth

*Assistaient également à la réunion.* – Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Paul Molac, M. Raphaël Schellenberger, Mme Bénédicte Taurine