

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
AVANT PROPOS.....	13
PREMIÈRE PARTIE	
UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI AFFECTE DUREMENT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
I. DES HAUSSES DE CHARGES ET UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI RISQUENT DE GRÉVER LES FINANCES ET L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS MAIS À L'IMPACT DIFFICILE À ESTIMER.....	15
A. LES DÉCISIONS DU GOUVERNEMENT POUR PROTEGER LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS ONT DES RÉPERCUSSIONS DIRECTES SUR LES CHARGES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	15
1. <i>La hausse du point d'indice</i>	15
2. <i>La revalorisation anticipée du RSA</i>	16
B. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI TOUCHE DE NOMBREUX POSTES DE DÉPENSES MAIS DONT L'IMPACT EST VARIABLE SELON LES COLLECTIVITÉS ET DIFFICILE À ESTIMER.....	16
1. <i>Un niveau d'inflation record depuis 1991</i>	16
2. <i>L'impact sur les charges des collectivités : une difficile estimation</i>	18
II. MALGRÉ LA HAUSSE DES CHARGES DES COLLECTIVITÉS, LES DOTATIONS RESTENT STABLES MAIS SONT COMPLÉTÉES PAR DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN PROVISOIRES.....	20
A. DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS QUI RESTENT STABLES.....	20
1. <i>Une hausse apparente en euros courants et à périmètre constant...</i>	20
2. <i>...mais qui se traduit par une baisse en euros constants</i>	21
B. DES MESURES DE SOUTIEN DÉJÀ ADOPTÉES LORS DE LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2022 MAIS QUI NÉCESSITENT D'ÊTRE COMPLÉTÉES ET/OU POURSUIVIES EN 2023.....	21
1. <i>Un filet de sécurité ciblé sur les collectivités du bloc communal les plus fragiles et une compensation intégrale de la revalorisation du RSA aux départements</i>	21
2. <i>De nouveaux dispositifs de soutien à développer en 2023</i>	22

DEUXIÈME PARTIE
LES CRÉDITS DE LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »	23
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT (ACTIONS 1 ET 3) : UNE BAISSÉ NOTABLE DES AE EN RAISON DE LA SUPPRESSION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS	24
1. <i>Les dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements</i>	24
2. <i>La dotation de soutien aux projets des départements : une dotation en baisse apparente mais stable depuis 2019</i>	32
B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : UNE LENTE DÉCRUE PRÉVISIONNELLE DES CP APRÈS LE PIC DE 2022 (ACTION 9).....	34
1. <i>La mise en place de la DSIL exceptionnelle</i>	34
2. <i>Le taux de consommation à fin 2021</i>	34
3. <i>Les crédits prévus en PLF 2023 : des ouvertures de crédits décorrélées de l'échéancier de décaissement</i>	35
C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 2, 4, 5 ET 6) : UNE STABILITÉ GLOBALE QUI MASQUE DES DIFFÉRENCES ENTRE LES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS ET QUI INTÈGRE LA HAUSSE DES CONCOURS PARTICULIERS POUR RÉPONDRE À UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	36
1. <i>La stabilité des dotations de décentralisation des communes et des régions (actions 2 et 5)</i>	36
2. <i>La baisse notable de la dotation de décentralisation des départements à la suite de la non reconduction de la dotation exceptionnelle de 2022 (action 4)</i>	38
3. <i>Une hausse de la dotation « concours particuliers » (action 6) : conséquence de la décision du Conseil Constitutionnel sur les modalités de calcul du coefficient correcteur</i>	39
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 : CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION	41
A. DES ÉVOLUTIONS DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ESSENTIELLEMENT EN LIEN AVEC L'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX (ACTION 1).....	41
B. UNE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES DE LA DGCL QUI TEND À SE PÉRENNISER (ACTION 2).....	42
C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ACTION 4)	43

TROISIÈME PARTIE
LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	47
A. UNE AUGMENTATION DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES ET DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BATIES EN RAISON DU DYNAMISME DE LA FISCALITÉ LOCALE ET DES COMPENSATIONS DE FISCALITÉ SUPPRIMÉE	48
1. <i>Une évolution du périmètre de l'action 1 qui tient compte des nouvelles ressources des collectivités à la suite des différentes réformes de la fiscalité locale.....</i>	<i>48</i>
2. <i>L'impact des réformes de la fiscalité locale sur les crédits du l'action 1</i>	<i>49</i>
3. <i>Une hausse des avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) également due au dynamisme de la TFPB</i>	<i>50</i>
B. UNE BAISSÉ DE 302 MILLIONS D'EUROS DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA SOCLE.....	51
C. LA BAISSÉ DES AVANCES AUX RÉGIONS EN RAISON DE LA CRÉATION D'UNE DOTATION BUDGÉTAIRE À LA PLACE DES FRAIS DE GESTION DE LA CVAE.....	51
II. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE MALGRÉ UNE ABSENCE D'UTILISATION DE CES CRÉDITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES (PROGRAMME 832)	52
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION.....	53
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	55
• ARTICLE 45 Répartition de la dotation globale de fonctionnement	55
• ARTICLE 45 bis (nouveau) Prise en compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux des subventions octroyées au titre de certaines dotations d'investissement.....	85
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 45 bis (nouveau) Obligation de consultation des présidents de conseil départemental sur l'octroi de la dotation de soutien à l'investissement des départements.....	88
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45 bis Renforcement de l'information des membres de la commission DETR sur l'emploi de la DSID	91
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45 bis Communication, à la commission DETR, de la liste des demandes de subventions recevables	94
• ARTICLE 45 ter (nouveau) Maintien de la dotation « élu local » pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023.....	97
• ARTICLE 45 quater (nouveau) Modification du mode d'attribution de la dotation pour titres sécurisés	104
• ARTICLE 46 Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité	113

EXAMEN EN COMMISSION.....	125
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	139
LA LOI EN CONSTRUCTION	141

L'ESSENTIEL

I. UNE BAISSÉ APPARENTE DES CRÉDITS EN RAISON DE L'EXTINCTION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS ET UNE BAISSÉ RÉELLE COMPTE TENU DU CONTEXTE INFLATIONNISTE

En PLF pour 2023, les autorisations d'engagement (AE) de la mission diminuent de 636 millions d'euros à périmètre courant tandis que les crédits de paiement (CP) progressent de 20 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022.

La diminution en AE est la conséquence d'un effet de périmètre résultant de l'extinction de dispositifs ponctuels en 2022 (- 159 millions d'euros au titre de la compensation des frais de gestion des régions et de celle de la baisse du dispositif de compensation péréquée des départements) et de la non reconduction d'AE d'abondements exceptionnels (303 millions d'euros d'abondement exceptionnel en 2022 au titre de la DSIL, 254 millions d'euros au titre du plan Marseille et 20 millions d'euros afin d'améliorer l'attractivité de la Seine-Saint-Denis).

Retraitées de ces mesures exceptionnelles, les AE de la mission connaissent une hausse de 108 millions d'euros qui s'explique essentiellement par la création de la dotation de compensation aux régions, pour 91,3 millions d'euros, des frais de gestion de la CVAE subséquentment à la suppression de la CVAE prévue par l'article 5 du PLF 2023.

Cependant, cette hausse en euros courants et à périmètre constant, se traduit par une contraction des crédits de la mission en volume (référence euros 2022) qui s'établissent alors à 4104,4 millions d'euros en AE et à 4 188,9 millions d'euros en CP soit une baisse de plus de 812 millions d'euros en AE et de 160 millions d'euros en CP.

À périmètre constant, c'est-à-dire retraitement fait des effets de périmètre susmentionnés, les AE enregistrent donc une baisse de près de 176 millions d'euros et non une hausse de 108 millions d'euros et les CP accusent une baisse de 140 millions d'euros et non une hausse de 20 millions d'euros.

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

(en euros)

y.c FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	Variation LFI 2022/ PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	Variation LFI 2022/ PLF 2023
119 – Concours financiers aux CT et à leurs groupements	4 657 399 513,00	4 029 138 260,00	-13,49%	4 113 334 621,00	4 073 306 730,00	-0,97%
122 – Concours spécifiques et administration	259 373 196,00	251 780 345,00	-2,93%	235 653 812,00	295 678 127,00	25,47%
TOTAL MISSION	4 916 772 709,00	4 280 918 605,00	-12,93%	4 348 988 433,00	4 368 984 857,00	0,46%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS » ENREGISTRE UNE BAISSÉ NOTABLE EN RAISON DE L'EXTINCTION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

Entre la LFI 2022 et le PLF 2023, les crédits du programme 119 ont enregistré une baisse de 13,5 % en AE et de 1 % en CP soit respectivement 628,3 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP. Cette diminution est portée par trois dotations :

- les crédits de la DSIL s'établissent, en PLF 2023, à 570 millions d'euros ce qui correspond à son niveau habituel depuis 2018. La diminution constatée entre la LFI 2022 et le PLF 2023 résulte de la majoration exceptionnelle, en LFI 2022, de 303 millions d'euros en AE ;

- la dotation du plan « Marseille en grand » n'enregistre aucune ouverture d'AE en PLF 2023, l'intégralité des AE consacrées à ce programme, soit 254 millions d'euros ayant été ouverte en LFI 2022 ;

- la dotation fonctionnelle des élus d'un montant de 3 millions d'euros en LFI 2022 et en PLF 2023 est transformée, en 2023, en majoration du prélèvement sur recettes.

À l'inverse, la dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) et la dotation biodiversité enregistrent une hausse en AE et en CP :

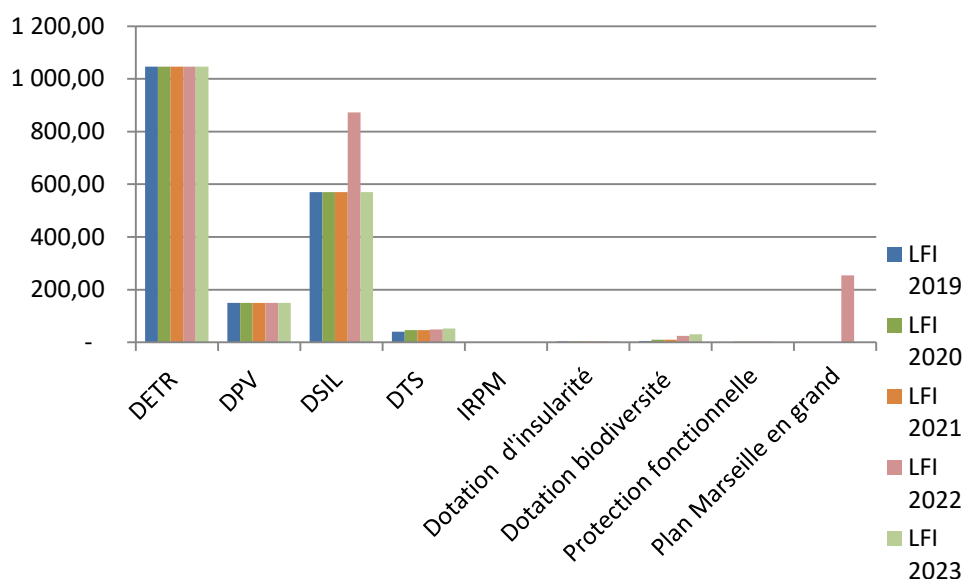
- les crédits de la DTS augmentent de 3 millions d'euros en AE et en CP afin de pérenniser une partie des nouvelles stations déployées ;

- la dotation de biodiversité est portée à 30 millions d'euros en AE et CP soit une hausse de 5,7 millions d'euros.

Les autres dotations restent stables en AE. Il convient cependant de souligner que sur la période 2019-2023, ces dotations sont restées stables en AE. Les seules variations enregistrées correspondent à des abondements exceptionnels intervenus en 2022.

Évolution en AE des dotations du bloc communal 2019-2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

Cette stabilité ne saurait cependant être considérée comme un motif de satisfaction puisqu'elle intervient dans un contexte inflationniste générant de fait une contraction des crédits et des coûts supplémentaires pour les investissements. Cette enveloppe devrait donc se matérialiser par une moindre capacité des collectivités à investir.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION » : UNE BAISSÉ NORMALE DES AE COUPLÉE À UNE HAUSSE DES CP POUR LA RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX

Entre la LFI 2022 et le PLF 2023, les crédits du programme 122 ont enregistré une baisse de 2,9 % en AE soit 7,6 millions d'euros et une hausse de 25,5 % en CP soit 60 millions d'euros. Cette évolution résulte essentiellement des mouvements suivants :

- la diminution à hauteur de 17 millions d'euros des AE allouées au fonds de reconstruction à la suite de la tempête Alex et, parallèlement, une hausse des CP de 38,2 millions d'euros afin de tenir compte de l'avancement des travaux ;

- une augmentation de 7 millions d'euros en AE et CP pour les subventions exceptionnelles de fonctionnement pouvant être accordées par l'État aux communes connaissant d'importantes difficultés financières ;

- une augmentation à hauteur de 11,5 millions d'euros des CP relatifs aux subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques ;

- l'intégration de la dotation pour frais de garde au PSR « Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux » (DPEL).

II. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION PRÉVOIENT PLUSIEURS ÉVOLUTIONS DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

L'article 45 propose diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2023 et des fonds de péréquation horizontale, avec notamment :

- **une hausse de 320 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF**, dont 200 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;

- **une réforme de la DSR**, avec le remplacement du critère de longueur de voirie communale utilisé pour le calcul des attributions versées au titre des fractions « péréquation » et « cible » de cette dotation par un critère de superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population ;

- **la neutralisation, à nouveau en 2023 des effets de la réforme des modalités de calcul de l'effort fiscal** prévues par la loi de finances pour 2022 ;

- **deux évolutions aux modalités de répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) répondant à des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le rapport de contrôle qu'ils ont consacré à ce dispositif**, en étendant sur cinq ans le mécanisme de garantie de sortie en cas de perte d'éligibilité à un reversement et en supprimant le critère d'insuffisance d'effort fiscal agrégé déterminant l'inéligibilité à un reversement ;

- **une suspension du mécanisme de garantie sur l'évolution des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) départementales**, afin de tirer les conséquences de la suppression de cet impôt prévue à l'article 5 du présent projet de loi de finances. **Par souci de cohérence avec l'amendement de la commission des finances déposé sur ce même article prévoyant le décalage d'un an de cette réforme, un amendement est proposé afin de supprimer cette disposition qui serait devenue sans objet.**

L'article 45 bis vise à ce que les préfets tiennent compte du caractère écologique des projets lors de la fixation des taux de subvention de la DETR et de la DSIL.

L'article 45 ter prévoit le maintien de la dotation particulière « élu local » pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023 en basant son mode de calcul sur chacune de ses communes déléguées. L'attribution au titre de cette dotation serait ainsi égale à la somme des dotations particulières calculées sur le périmètre de leurs communes déléguées. Cette diminution de ressources peut représenter un frein à la création de communes nouvelles. Le dispositif proposé permettrait donc de ne pas décourager les initiatives de fusions entre communes mais sa portée resterait très limitée.

L'article 45 quater procède à une **refonte des conditions d'attribution aux communes de la dotation titres sécurisés (DTS)**. Celle-ci est actuellement versée en deux fractions, une forfaitaire et une majorée en cas de surcharge des dispositifs de recueil (DR), auxquelles s'ajoute éventuellement une deuxième majoration pour les DR les plus utilisés. La DTS serait désormais composée d'une part forfaitaire accordée pour l'ensemble des DR et d'une **part variable qui évoluerait annuellement en fonction du nombre de demandes de titres effectuées au cours de l'année précédente**. En outre, une majoration de dotation serait accordée **aux communes qui recourent à des plateformes de prise de rendez-vous en ligne interopérables**, afin de fluidifier la prise de rendez-vous. La définition plus précise des communes concernées, le barème d'évolution de la dotation en fonction du nombre de demandes et le montant attribué au titre des différentes fractions de la DTS sont renvoyés à un décret et restent encore à définir lors des concertations en cours avec les associations d'élus.

L'article 46 prévoit une augmentation de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales. La majoration serait de 1 million d'euros pour la fraction « Natura 2000 », 200 000 euros pour la fraction « Parcs nationaux » et 4,5 millions d'euros pour la fraction « Parcs naturels régionaux » soit un montant total de 5,7 millions d'euros. Par ailleurs, à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale, **il élargit le champ des bénéficiaires de la fraction « Parcs nationaux »** en permettant à toutes les communes dont le territoire se situe pour tout ou partie dans un parc national de bénéficier de la dotation et non plus aux seules communes dont le territoire était pour tout ou partie dans un cœur de parc national **et il élargit le champ des communes éligibles à la fraction « Parcs naturels régionaux »** en fixant le critère d'éligibilité à un potentiel financier inférieur au double de celui de la strate comme pour les autres fractions de la dotation.

Enfin, les rapporteurs spéciaux proposent **trois amendements relatifs aux procédures d'octroi des dotations d'investissement de l'État**, reprenant les recommandations qu'ils avaient formulées dans le cadre de leur récent rapport de contrôle sur le sujet en prévoyant :

- une **saisine pour avis non contraignant des présidents de conseil départemental sur les projets subventionnés au titre de la DSID** dans la région ;

- une **communication à la commission DETR de l'ensemble des demandes de subvention** dès lors que le dossier est bien éligible, permettant ainsi d'accroître l'information des élus sur les choix opérés par le préfet en matière d'attribution de subventions ;

- **l'obligation d'une communication annuelle du préfet de département à la commission DETR sur l'emploi de la DSID dans le département**, comme c'est déjà le cas pour la DSIL.

Réunie le mercredi 16 novembre 2022, sous la présidence de M. Dominique de Legge, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission sans modification. Elle a proposé d'adopter l'article 45 tel que modifié par son amendement et les articles 45 bis, 45 ter, 45 quater et 46 sans modification. Elle a également proposé d'adopter trois amendements portant articles additionnels après l'article 45 bis. Elle a enfin proposé l'adoption des crédits du CCF Avances aux collectivités territoriales sans modification.

Réunie le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé ces décisions.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 65% des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 100 % en ce qui concerne le compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales ».

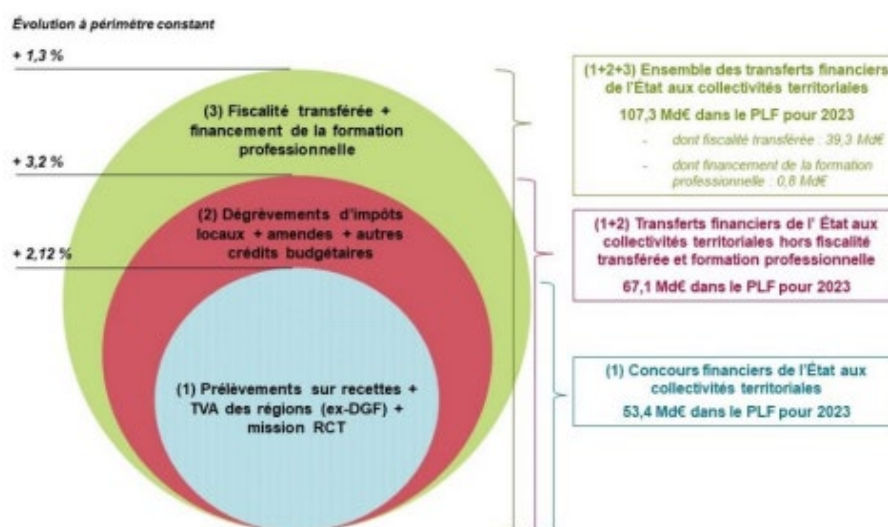
Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent, à périmètre courant, 107,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2023 et sont en hausse de 1,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2022. Ils se composent de trois ensembles :

- les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 53,1 milliards d'euros, rassemblent les transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et à leurs groupements. Il s'agit des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », de la TVA affectée aux régions en substitution de la DGF depuis 2018 et aux départements au titre du fonds de sauvegarde depuis 2021 ;

- les transferts divers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui atteignent 14,4 milliards d'euros, comprennent les subventions aux collectivités territoriales des ministères autres que le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCT-RCT), les contreparties de dégrèvements d'impositions locales décidés par voie législative et le produit des amendes de police de la circulation et des radars ;

- la fiscalité transférée et le financement de la formation professionnelle, qui visent essentiellement à compenser les mesures de décentralisation et les transferts de compétences vers les collectivités territoriales, s'élèvent, quant à eux, à 39,3 milliards d'euros.

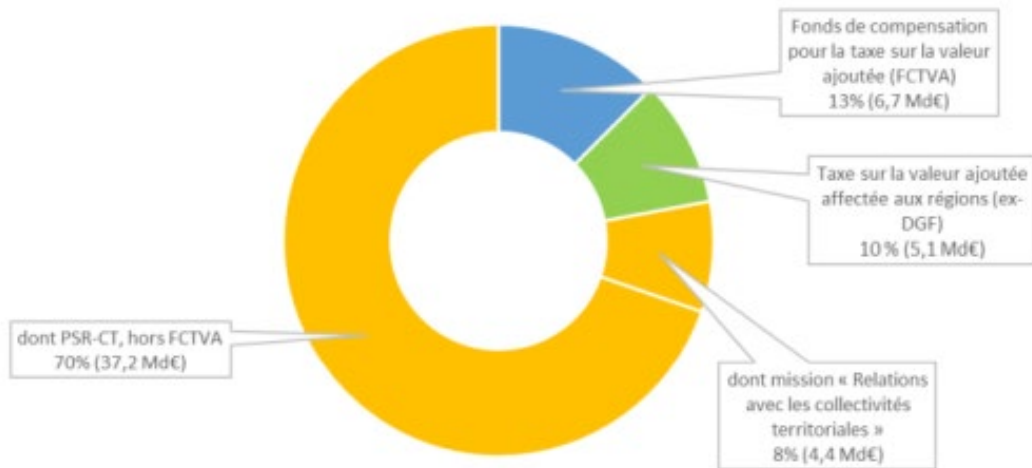
Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2023



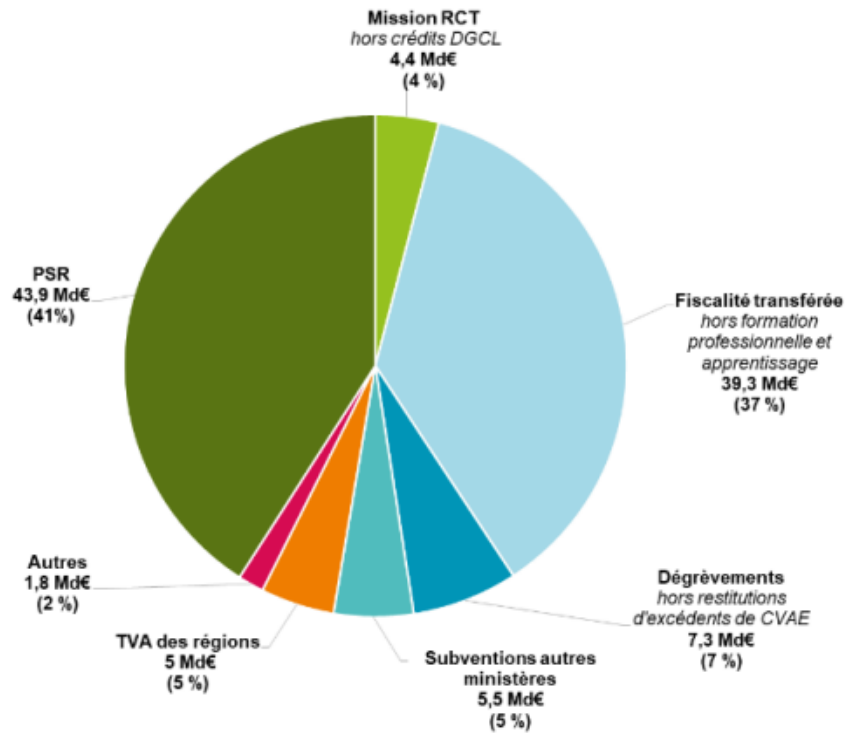
Source : direction du budget

Au sein des concours financiers de l'État aux collectivités, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent 8 % et ils représentent 4 % du total des transferts financiers.

Répartition des concours financiers de l'État dans le PLF 2023



Répartition des transferts financiers de l'État dans le PLF 2023



Source : direction du budget

PREMIÈRE PARTIE

UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI AFFECTE DUREMENT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. DES HAUSSES DE CHARGES ET UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI RISQUENT DE GRÉVER LES FINANCES ET L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS MAIS À L'IMPACT DIFFICILE À ESTIMER

A. LES DÉCISIONS DU GOUVERNEMENT POUR PROTÉGER LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS ONT DES RÉPERCUSSIONS DIRECTES SUR LES CHARGES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Afin de protéger le pouvoir d'achat des français dans un contexte inflationniste important, le Gouvernement a pris plusieurs mesures actées par la loi pouvoir d'achat et la loi de finances rectificative pour 2022. Cependant, bien que nécessaires, ces mesures ont un impact sur les finances des collectivités d'autant qu'elles ne sont compensées que partiellement et/ou temporairement.

1. La hausse du point d'indice

Par décret du 7 juillet 2022, le Gouvernement a revalorisé la valeur de l'indice 100 applicable aux fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière en le fixant à 5 820,04 euros à compter du 1^{er} juillet 2022, faisant ainsi passer la valeur du point d'indice de 4,686 euros à 4,85 euros.

Cette revalorisation de 3,5 % du point d'indice intervient après une période de douze ans de gel du point (exception faite d'une légère majoration de 0,6 % en juillet 2016 et 0,6 % en février 2017 et en dehors de certaines mesures catégorielles) et a donc pour objectif de contribuer à l'amélioration du pouvoir d'achat de près de 5,7 millions de fonctionnaires.

Cette mesure a un coût estimé à **7,2 milliards d'euros en année pleine pour les trois versants de la fonction publique dont 2,1 milliards d'euros pour la seule fonction publique territoriale**, soit 1,05 milliard pour le dernier semestre 2022¹. Pour les seules communes et leurs groupements, cette revalorisation devrait engendrer une hausse estimée des dépenses de personnel de l'ordre de 792,4 millions d'euros² en 2022 et de plus de 1,5 milliard d'euros en 2023.

¹ Chiffres transmis en réponse au questionnaire du rapporteur général suite au dépôt du PLFR.

² Montant calculé au prorata des effectifs de la fonction publique territoriale en poste dans les communes et leurs groupements sur la base des effectifs au 31 décembre 2020.

2. La revalorisation anticipée du RSA

L'article 9 de la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat prévoit une revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de certaines prestations sociales, dont le revenu de solidarité active, à hauteur de 4 %, afin de soutenir le revenu de ses bénéficiaires et d'augmenter leur pouvoir d'achat. Le montant plafond du RSA pour une personne seule sera ainsi porté de 576 à 599 euros (soit + 23 euros).

Cette revalorisation de 4 %, qui s'ajoute à celle déjà intervenue au 1^{er} avril, permet de tenir compte de la forte accélération de l'inflation au premier semestre de l'année 2022 (+ 5,3% en glissement annuel à fin mai), par anticipation de celle qui n'aurait dû intervenir qu'au 1^{er} avril 2023.

Les départements sont les principales collectivités territoriales concernées par cette revalorisation des prestations sociales, du fait de la revalorisation du RSA et du revenu de solidarité (RSO), dont ils ont la charge (hors les cas où ces prestations sont prises en charge par l'État). **L'impact estimé du coût de cette mesure s'établit à environ 120 millions d'euros en 2022.**

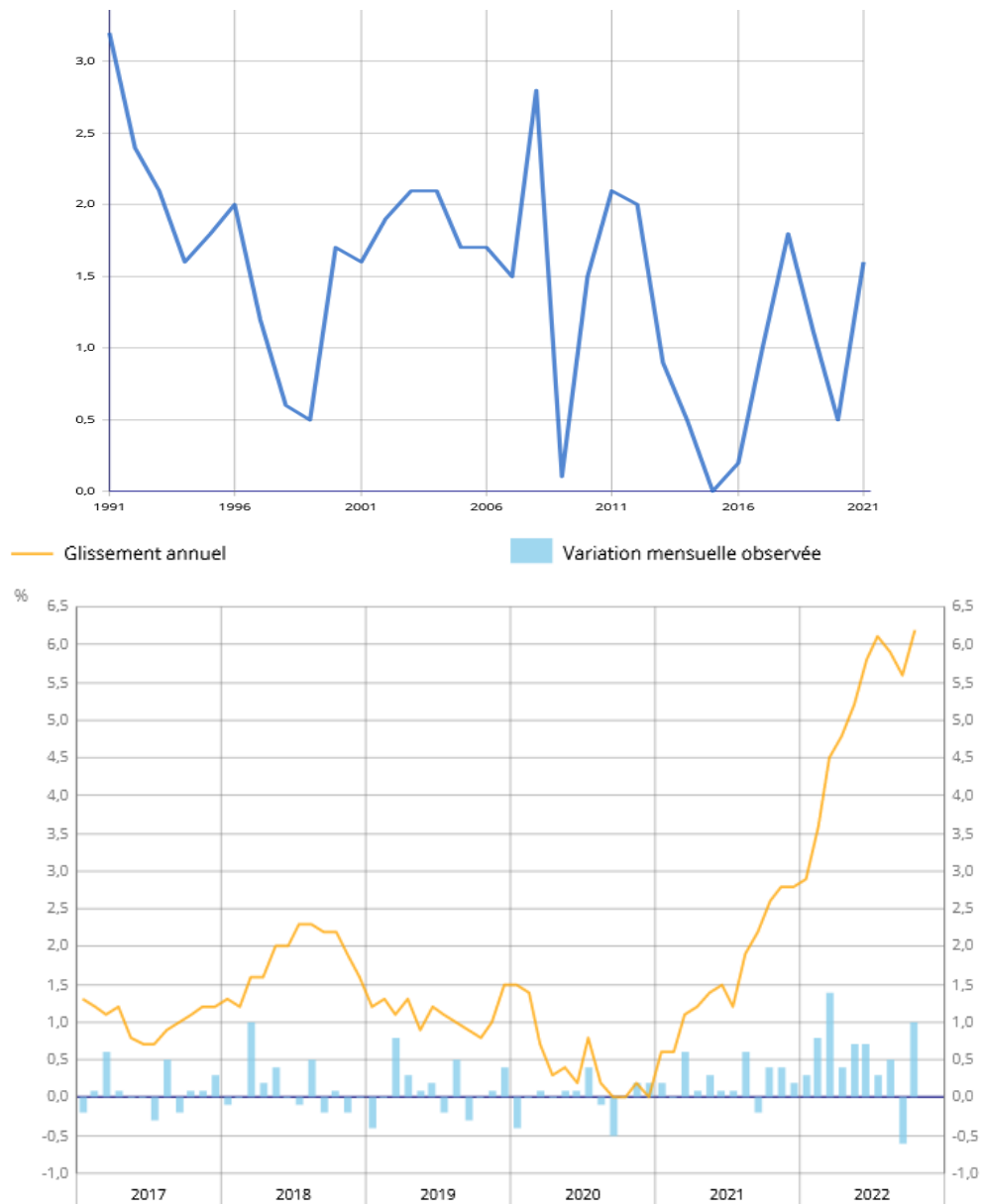
La loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022 a prévu la création d'un nouveau prélèvement sur recettes (PSR) afin de compenser cette hausse des charges pour les départements en 2022. À ce stade, il n'est cependant pas prévu de la reconduire en 2023.

B. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI TOUCHE DE NOMBREUX POSTES DE DÉPENSES MAIS DONT L'IMPACT EST VARIABLE SELON LES COLLECTIVITÉS ET DIFFICILE À ESTIMER

1. Un niveau d'inflation record depuis 1991

L'inflation a atteint un niveau historique en 2022. En augmentation notable depuis janvier 2021 (principalement en raison des pénuries générées par les confinements de 2020 dans un contexte de crise sanitaire), elle s'est accentuée à partir de février 2022 à la suite du début de la guerre en Ukraine et se situe désormais à 6,2% en glissement annuel.

Évolution de l'inflation depuis 1991 et focus sur les 5 dernières années



Source : Insee, indices des prix à la consommation (champ : France hors Mayotte, ensemble des ménages)

Les produits sont différemment touchés par cette inflation. En premier lieu, les prix de l'énergie ont augmenté de 19,2 % sur les 12 derniers mois.

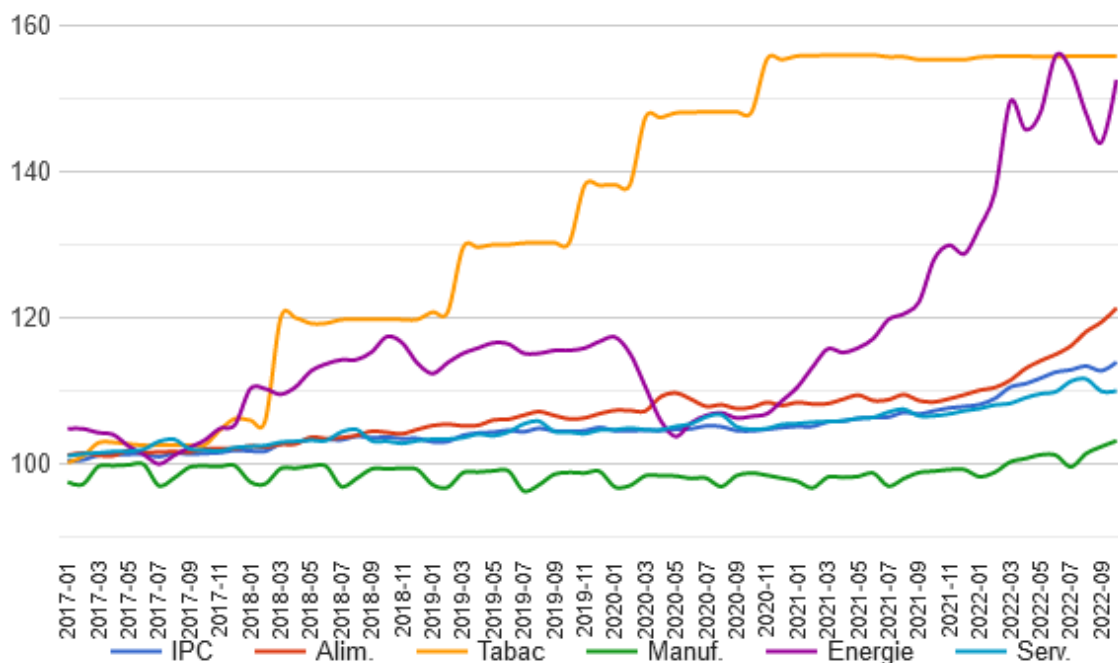
L'inflation s'est ensuite diffusée à d'autres produits dont l'approvisionnement est sous tension (céréales, métaux...) générant une hausse des produits alimentaires de 11,8 % sur les 12 derniers mois, avec une orientation qui persiste à la hausse.

Dans ce contexte, l'Insee prévoit une inflation de 6,8 % sur le mois de décembre 2022.

À fin octobre 2022, l'inflation de 6,2 % se décompose comme suit :

- l'énergie a augmenté de 19,2 % ;
- l'alimentation de 11,8 % ;
- les services de 3,2 % ;
- les produits manufacturés de 4,2 %.

Au sein de la catégorie « énergie », des variations importantes sont mesurées entre les différents produits. Ainsi, les prix des combustibles liquides ou « fiouls domestiques livrés au domicile pour remplissage d'une cuve » ont augmenté de 70 % en un an, le gaz a augmenté de 30 %, le bois de 25 % et l'électricité de plus de 10 %.



Source : Insee, indices des prix à la consommation

2. L'impact sur les charges des collectivités : une difficile estimation

Les collectivités territoriales ne sont pas épargnées par cette inflation qui a des répercussions tant sur leurs charges de fonctionnement que sur leurs dépenses d'investissement, certains travaux voyant leurs coûts définitifs augmenter en raison de la hausse des prix de matériaux et des transports.

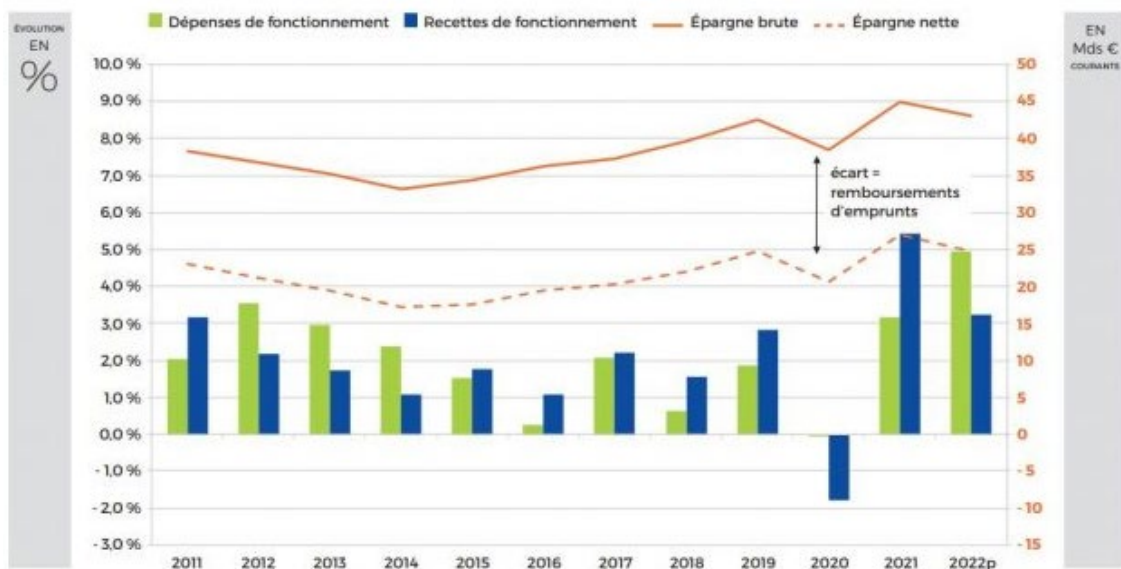
En conséquence, la Banque postale anticipe, en 2022, le retour d'un « effet de ciseaux », c'est-à-dire une augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités supérieure à celle des recettes et donc une diminution de l'autofinancement.

Selon les prévisions de la note de conjoncture publiée le 21 septembre 2022, « les dépenses de fonctionnement (213,5 milliards d'euros) connaîtraient cette année leur plus forte croissance depuis près de quinze ans avec 4,9 %. La hausse de deux postes de dépenses seraient particulièrement fortes : les charges à caractère général (achats, contrats de prestations de services...) qui augmenteraient de 11,6 % et les frais de personnel qui enregistreraient une hausse de 4,1 % à cause des différentes mesures gouvernementales de revalorisations salariales » (cf. *supra* sur l'augmentation du point d'indice).

Les recettes (256,6 milliards d'euros) progresseraient de leur côté de 3,2 % en 2022. La taxe foncière sur les propriétés bâties, grâce à la revalorisation des valeurs locatives de 3,4 % et une légère augmentation de la pression fiscale, s'accroîtrait de 5,9 %. Parallèlement, la hausse de la TVA atteindrait plus de 9 %.

L'autofinancement serait donc en repli de 4,4 % à 43,1 milliards d'euros.

Évolution de l'épargne brute et nette des collectivités



Source : prévisions de la banque postale à partir des balances DGFIP

L'épargne brute de toutes les strates de collectivités ne serait pas touchée de la même façon par la hausse des prix de l'énergie.

Cette baisse concernerait essentiellement les communes pour lesquelles elle pourrait atteindre 11,3 % contre 1,6% pour les intercommunalités et 0,5 % pour les départements.

À l'intérieur d'une même catégorie, l'impact peut varier dans des proportions importantes dans la mesure où il est multi factoriel. En effet, la hausse des charges et notamment des charges énergétiques pèse de manière différenciée en fonction des critères suivants :

- niveau des services publics et modalités de gestion de ces services ;
- taille de la collectivité qui détermine la possibilité d'avoir accès au tarif réglementé de vente (pour les collectivités disposant de moins de dix salariés et de recettes de fonctionnement inférieures à 2 millions d'euros) ;
- date de renouvellement des contrats. Les collectivités dont les contrats de fourniture arrivent à échéance dans un contexte de forte volatilité du marché, sont les plus touchées. L'association des maires de France (AMF) prévoit une augmentation des dépenses énergétiques de 30 à 300 %. L'association Amorce indique, par ailleurs, que la part consacrée à l'énergie dans le budget total des collectivités pourrait atteindre 10 à 15 %.

II. MALGRÉ LA HAUSSE DES CHARGES DES COLLECTIVITÉS, LES DOTATIONS RESTENT STABLES MAIS SONT COMPLÉTÉES PAR DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN PROVISOIRES

A. DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS QUI RESTENT STABLES

1. Une hausse apparente en euros courants et à périmètre constant...

Dans le PLF pour 2023, les AE de la mission diminuent de 636 millions d'euros à périmètre courant tandis que les CP progressent de 20 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2022.

La diminution en AE est la conséquence d'un effet de périmètre résultant de l'extinction de dispositifs ponctuels en 2022 (- 159 millions d'euros (cf. *infra*) au titre de la compensation des frais de gestion des régions et de la compensation péréquée des départements) **et de la non reconduction d'abondements exceptionnels en AE** (303 millions d'euros d'abondement exceptionnel en 2022 au titre de la DSIL et 254 millions d'euros au titre du plan Marseille et 20 millions d'euros afin d'améliorer l'attractivité du département de la Seine-Saint-Denis).

Retraitées de ces mesures exceptionnelles, les AE de la mission connaissent une hausse de 108 millions d'euros.

Cette hausse s'explique essentiellement par la création de la dotation de compensation aux régions, pour 91,3 millions d'euros, des frais de gestion de la CVAE subséquemment à la suppression de la CVAE prévue par l'article 5 du PLF 2023.

2. ...mais qui se traduit par une baisse en euros constants

Cependant, cette hausse à périmètre constant, signifie une contraction des crédits de la mission en volume (référence euros 2022) qui s'établissent alors à 4 104,4 millions d'euros en AE et à 4 188,9 millions d'euros en CP soit une baisse de plus de 812 millions d'euros en AE et de 160 millions d'euros en CP.

À périmètre constant, c'est-à-dire retraitement fait des effets de périmètre susmentionnés, les AE enregistrent donc une baisse de près de 176 millions d'euros et non une hausse de 108 millions d'euros et les CP accusent une baisse de 140 millions d'euros et non une hausse de 20 millions d'euros.

B. DES MESURES DE SOUTIEN DÉJÀ ADOPTÉES LORS DE LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2022 MAIS QUI NÉCESSITENT D'ÊTRE COMPLÉTÉES ET/OU POURSUIVIES EN 2023

1. Un filet de sécurité ciblé sur les collectivités du bloc communal les plus fragiles et une compensation intégrale de la revalorisation du RSA aux départements

Afin de soutenir les collectivités les plus en difficulté face à cette hausse de charges, l'article 14 de la loi n° 2022-1257 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 prévoit un nouveau prélèvement sur recettes visant à compenser partiellement au bloc communal les hausses générées par la revalorisation du point d'indice ainsi que la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation.

Pour mémoire, les communes et EPCI éligibles à ce dispositif sont ceux qui satisfont les critères suivants :

- une épargne brute au 31 décembre 2021 qui représentait moins de 22 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ;

- une épargne brute en baisse de plus de 25 % entre 2021 et 2022, principalement du fait de la revalorisation du point d'indice ainsi que des effets de l'inflation sur les dépenses d'approvisionnement en énergie et sur les achats de produits alimentaires ;

- pour les communes, le potentiel financier par habitant doit être inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de même strate et pour les établissements publics de

coopération intercommunale à fiscalité propre, le potentiel fiscal par habitant doit être inférieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen des établissements de même strate.

Cette compensation est égale à :

- une fraction de 50 % de la hausse des dépenses en raison de la revalorisation du point d'indice ;

- une fraction de 70 % des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires.

2. De nouveaux dispositifs de soutien à développer en 2023

Le dispositif susmentionné ne concerne cependant que les collectivités du bloc communal et la hausse des charges intervenue en 2022. Or, le contexte persistant d'inflation en 2023 continue de peser sur les finances des collectivités dont certaines font état d'une grande inquiétude pour finaliser leur budget primitif 2023 face à la hausse des dépenses énergétiques, et envisagent la fermeture de services publics.

Dans ce contexte, un nouveau filet de sécurité a été retenu dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution afin de compenser, à toutes les collectivités dont l'épargne enregistre une baisse de l'épargne entre 2022 et 2023, une partie de la hausse des charges énergétiques. Le montant de ce dispositif est estimé, à ce stade, dans sa configuration actuelle, à 1,5 milliard d'euros.

Il est complété par un amendement de crédits sur la mission « Écologie » qui prévoit un milliard d'euros pour un dispositif d'amortisseur des coûts de l'électricité qui consiste en une prise charge, par l'État, de 50 % du surcoût au-delà d'un prix de référence de 325 euros par MWh. La baisse du prix apparaîtra directement sur la facture, et une compensation financière sera versée par l'État aux fournisseurs d'énergie, via les charges de service public de l'énergie.

Si ces premiers éléments sont les bienvenus, les rapporteurs spéciaux précisent qu'ils sont à ce stade provisoires et qu'ils pourraient évoluer lors de l'examen du PLF au Sénat. Il convient donc de s'interroger sur leur caractère suffisant tant en termes de montant que de périmètre couvert.

DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2023 s'élèvent à 4 280,9 millions d'euros en AE et 4 268,9 millions d'euros en CP soit une baisse de 12,9 % en AE et une hausse de 0,46 % en CP par rapport à la LFI 2022.

Évolution LFI 2022 / PLF 2023 des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(en euros)

	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	Variation LFI 2022/ PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	Variation LFI 2022/ PLF 2023
<i>y.c FDC et ADP</i>						
119 - Concours financiers aux CT et à leurs groupements	4 657 399 513,00	4 029 138 260,00	-13,49%	4 113 334 621,00	4 073 306 730,00	-0,97%
122 - Concours spécifiques et administration	259 373 196,00	251 780 345,00	-2,93%	235 653 812,00	295 678 127,00	25,47%
TOTAL MISSION	4 916 772 709,00	4 280 918 605,00	-12,93%	4 348 988 433,00	4 368 984 857,00	0,46%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »

Le programme 119 comporte deux objectifs principaux :

- accompagner, via des dotations d'investissement, les projets des territoires dans une logique d'effet de levier ;

- compenser, à travers les dotations de décentralisation, les charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation (ou les pertes de produit fiscal induites par des réformes des impôts locaux).

Entre la LFI 2022 et le PLF 2023, les crédits du programme 119 ont enregistré une baisse de 13,5 % en AE et de 1 % en CP soit respectivement 628,3 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP.

Évolution LFI 2022 / PLF 2023 des crédits du programme 119

(en euros)

y.c FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	variation LFI 2022/PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	variation LFI 2022/PLF 2023
119 - Concours financiers aux CT et à leurs groupements	4 657 399 513,00	4 029 138 260,00	-13,49%	4 113 334 621,00	4 073 306 730,00	-0,97%
01- Soutien aux projets des communes et groupements de communes	2 402 875 860,00	1 852 938 930,00	-22,89%	1 661 054 388,00	1 730 242 730,00	4,17%
02- Dotation générale de décentralisation des communes	135 021 895,00	135 215 167,00	0,14%	135 021 895,00	135 215 167,00	0,14%
03- Soutien aux projets des départements et des régions	231 855 969,00	211 855 969,00	-8,63%	153 539 437,00	163 350 433,00	6,39%
04- Dotation générale de décentralisation des départements	317 314 386,00	265 581 125,00	-16,30%	317 314 386,00	265 581 125,00	-16,30%
05- Dotation générale de décentralisation des régions	1 313 962 935,00	1 298 030 418,00	-1,21%	1 313 962 935,00	1 298 030 418,00	-1,21%
06- Dotation générale de décentralisation concours particuliers	256 368 468,00	265 516 651,00	3,57%	256 368 468,00	265 516 651,00	3,57%
09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	-			276 073 112,00	215 370 206,00	-21,99%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT (ACTIONS 1 ET 3) : UNE BAISSÉ NOTABLE DES AE EN RAISON DE LA SUPPRESSION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

1. Les dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements

a) Des dotations en baisse en AE sous l'effet de la non reconduction de l'abondement exceptionnel de la DSIL et de l'engagement total des AE prévues pour le plan « Marseille en grand » en 2022

Les dotations à destination du bloc communal, portées par l'action 1, enregistrent une baisse de 22,9 % en AE soit 550 millions d'euros et une hausse de 4,2 % en CP soit 69,2 millions d'euros en CP.

Évolution LFI 2022 / PLF 2023 des dotations de l'action 1 du programme 119

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2022	LFI 2023	variation LFI 2022/PLF 2023	LFI 2022	LFI 2023	variation LFI 2022/PLF 2023
119 - Concours financiers aux CT et à leurs groupements	4 657,40	4 029,10	-13,49%	4 113,30	4 073,30	-0,97%
01- Soutien aux projets des communes et groupements de	2 402,90	1 852,90	-22,89%	1 661,10	1 730,20	4,16%
DETR	1 046,00	1 046,00	0,00%	902,00	906,00	0,44%
DPV	150,00	150,00	0,00%	133,00	130,00	-2,26%
DSIL	873,00	570,00	-34,71%	540,00	577,00	6,85%
DTS	49,00	52,00	6,12%	49,00	52,00	6,12%
IRPM	0,50	0,50	0,00%	0,50	0,50	0,00%
Dotation d'insularité	4,00	4,00	0,00%	4,00	4,00	0,00%
Dotation biodiversité	24,30	30,00	23,46%	24,30	30,00	23,46%
Dotation protection fonctionnelle	3,00	-	-100,00%	3,00	-	-100,00%
Plan Marseille en grand	254,00	-	-100,00%	6,00	30,00	400,00%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

(1) Une baisse des AE portée par trois dotations

a) Les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) s'établissent, en PLF 2023, à 570 millions d'euros ce qui correspond à son niveau habituel depuis 2018. La diminution constatée entre la LFI 2022 et le PLF 2023 résulte de la majoration exceptionnelle, en LFI 2022 de 303 millions d'euros en AE.

Cet abondement provenait de crédits européens (FEDER¹) dont l'union européenne n'avait pas demandé la restitution. Il a permis de soutenir en particulier les collectivités bénéficiaires du programme « Action

¹ Le fonds européen de développement régional (FEDER) intervient dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions. En France, pour la période 2014-2020, le FEDER représente 8,4 milliards d'euros consacrés à l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi », en vue de consolider le marché du travail et les économies régionales. Il faut ajouter à cela 1,1 milliard d'euros sont consacrés à l'objectif « coopération territoriale européenne », qui vise à soutenir la cohésion dans l'Union européenne grâce à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

cœur de ville¹ ».

Cet abondement en AE avait alors été accompagné d'un abondement à hauteur de 14 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2021 afin de répondre à la montée en charge des projets financés par la DSIL depuis 2016 et de prendre en compte l'augmentation des AE due à l'abondement exceptionnel.

À l'inverse des AE, les CP de la DSIL enregistrent une nouvelle hausse qui s'établit, en 2023, à 37 millions d'euros soit 6,8 %. Comme les années précédentes ce niveau de CP a pour objectif de répondre à l'avancement des projets.

Cette dotation vise à financer des projets s'inscrivant dans les grandes priorités d'investissement fixées à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (transition énergétique, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile...) ainsi que des investissements s'inscrivant dans le cadre des contrats de ruralité. Pour la première fois, les dotations de soutien à l'investissement local sont intégrées dans le budget vert de l'État, avec un objectif de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % des enveloppes des dotations. Seule la DSIL sera concernée pour l'année 2023. Le périmètre des dotations concernées et la part de ces projets sera amenée à progresser au cours du quinquennat.

b) La dotation du plan « Marseille en grand » n'enregistre aucune ouverture d'AE en PLF 2023, l'intégralité des AE consacrées à ce programme, soit 254 millions d'euros, ayant été ouverte en LFI 2022. **Ce plan a pour objectif de financer la rénovation de 174 écoles de la ville de Marseille.** Il traduit l'engagement de l'État dans le plan « Marseille en grand » annoncé par le président de la République le 2 septembre 2021. Le montant en AE ouvertes en 2022 correspond à la subvention de l'État au profit de la société chargée du pilotage et de la réalisation des opérations. En revanche, les CP augmentent entre la LFI 2022 et le PLF 2023 passant de 6 millions d'euros à 30 millions d'euros. Les CP décaissés en 2022 avaient vocation à financer la mise en place de la société et son fonctionnement ainsi

¹ Lors de la première Conférence nationale des territoires en juillet 2017, le Président de la République avait exprimé la nécessité de lancer un programme de grande ampleur pour le développement des villes moyennes. Le Programme Action Cœur de Ville a été annoncé par le Premier ministre en décembre 2017 et a été lancé en avril 2018 après sélection de 222 villes éligibles. Il vise à accompagner les villes moyennes notamment afin de rénover l'habitat, favoriser le retour des commerces et services, améliorer l'accessibilité et la mobilité ou encore valoriser les espaces urbains. Le programme s'attache aussi à favoriser l'innovation et les démarches smart city (villes intelligentes). Le 8 juillet, le premier ministre a annoncé la prolongation jusqu'en 2026 du programme Action Cœur de ville qui devait prendre fin en 2022, pour permettre aux équipes élues l'année dernière de porter les projets jusqu'à la fin de la mandature.

que les premières études prévisionnelles associées aux travaux de rénovation. Le niveau d'ouverture en PLF 2023 a été déterminé au regard du rythme d'avancement des travaux et de l'échéancier transmis par la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) chargée de la mise en œuvre des rénovations.

c) La dotation fonctionnelle des élus d'un montant de 3 millions d'euros en LFI 2022 et en PLF 2023 est transformée, en 2023, en majoration du prélèvement sur recettes (PSR) « Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux » (DPEL). La transformation de cette dotation en PSR a pour objectif une simplification des modalités de versement qui nécessitent, en l'état actuel, la création de milliers d'engagements juridiques. Le versement de cette dotation devrait ainsi être facilité, à coût constant pour l'État, et sans impact sur les montants versés aux communes, le barème de la compensation n'étant pas modifié (cf. commentaire de l'article 13 du PLF). Cette dotation permet la compensation aux communes de moins de 3 500 habitants des montants engagés pour souscrire l'assurance obligatoire destinée à couvrir les coûts engendrés par l'octroi de la protection fonctionnelle.

(2) À l'inverse, la dotation forfaitaire titres sécurisés et la dotation biodiversité enregistrent une hausse en AE et en CP

a) Les crédits de la dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) augmentent de 3 millions d'euros en AE et en CP passant de 49 millions d'euros à 52 millions d'euros après une première hausse de 3 millions d'euros intervenue en LFI 2022. La loi de finances rectificatives du 16 août 2022 a prévu un abondement exceptionnel de 10 millions d'euros en AE et CP afin de couvrir l'installation de nouveaux dispositifs de recueil de demandes de titres pour les communes devant faire face à la hausse d'activité entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022. La hausse de 3 millions d'euros en PLF 2023 vise à pérenniser une partie de ces nouvelles stations.

b) La dotation de biodiversité est portée à 30 millions d'euros en AE et CP soit une hausse de 5,7 millions d'euros. Cette dotation instituée par l'article 256 de la loi de finance pour 2019¹ est destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000. Elle a été transformée, en LFI 2020, en « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité ». En 2022, son champ a été étendu. Portée à 24,3 millions d'euros, elle a été renommée « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales ».

Elle vise à aider les communes supportant des charges supplémentaires afin de préserver la biodiversité de leur territoire et contribue au verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

Cette nouvelle augmentation permet de porter à 4 euros l'attribution estimée par habitant pour la part « parc naturel régional » tout en tenant compte de l'augmentation du nombre de communes éligibles à cette fraction et en renforçant également les autres fractions de la dotation (cf. commentaire de l'article 46 rattaché).

(3) Les autres dotations restent stables en AE

a) Les CP de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) enregistrent une nouvelle hausse de 4 millions d'euros, les AE restant stables à 1 046 millions d'euros depuis 2018, afin de couvrir les engagements en cours revus légèrement à la hausse pour s'ajuster au cycle des investissements et au niveau des AE. Cette dotation vise à subventionner des projets d'investissement portés par des communes et groupements de communes situés essentiellement en milieu rural, selon des priorités définies par une commission d'élus, qui dispose en outre de pouvoirs consultatifs sur les projets pour lesquels le préfet propose une subvention d'un montant supérieur à 100 000 euros.

b) La dotation politique de la ville (DPV) reste stable en AE mais diminue de 3 millions d'euros en CP passant ainsi de 133 à 130 millions d'euros afin de tenir compte de la légère diminution des engagements liée au ralentissement de l'investissement des collectivités au plus fort de la crise sanitaire.

Cette dotation permet de financer des projets d'investissement de communes défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains. Comme pour la DETR et la DSIL, la hausse des CP permet de tenir compte du niveau des AE.

Les autres dotations de l'action 1 en faveur du bloc communal (l'IRPM¹ et la dotation communale) restent stables en AE et CP par rapport à la LFI 2022.

b) ...mais une relative stabilité sur la période 2019-2023

Sur la période 2019-2023, ces dotations sont restées stables en AE. Les seules variations enregistrées, avant les abondements exceptionnels intervenus en 2022, concernaient :

- la hausse de 5 à 10 millions d'euros de la dotation biodiversité à compter de 2020 ;

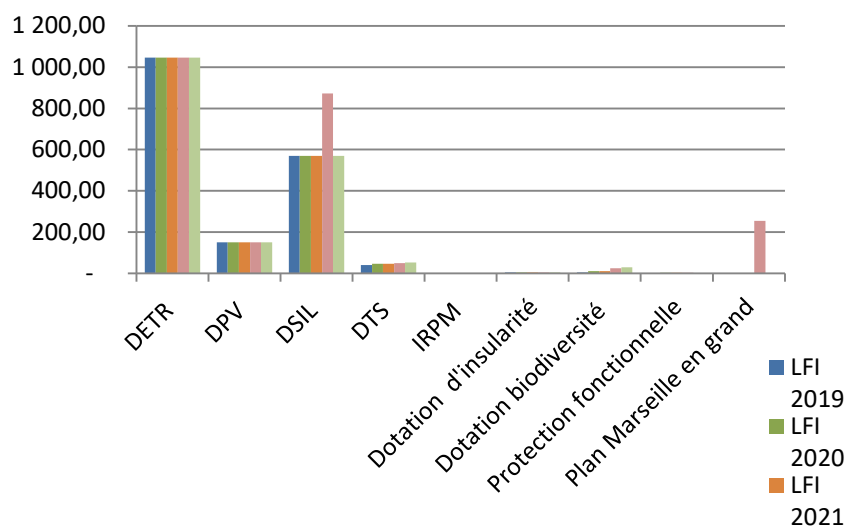
- la création de la dotation de protection fonctionnelle élu local en 2020 pour 3 millions d'euros ;

¹ Indemnité de responsabilité due aux régisseurs de police municipale.

- l'abondement de 6 millions d'euros de la dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) afin de couvrir le coût du déploiement de nouvelles stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité dans les communes.

Évolution des AE des dotations du bloc communal 2019-2023

(en millions d'euros)

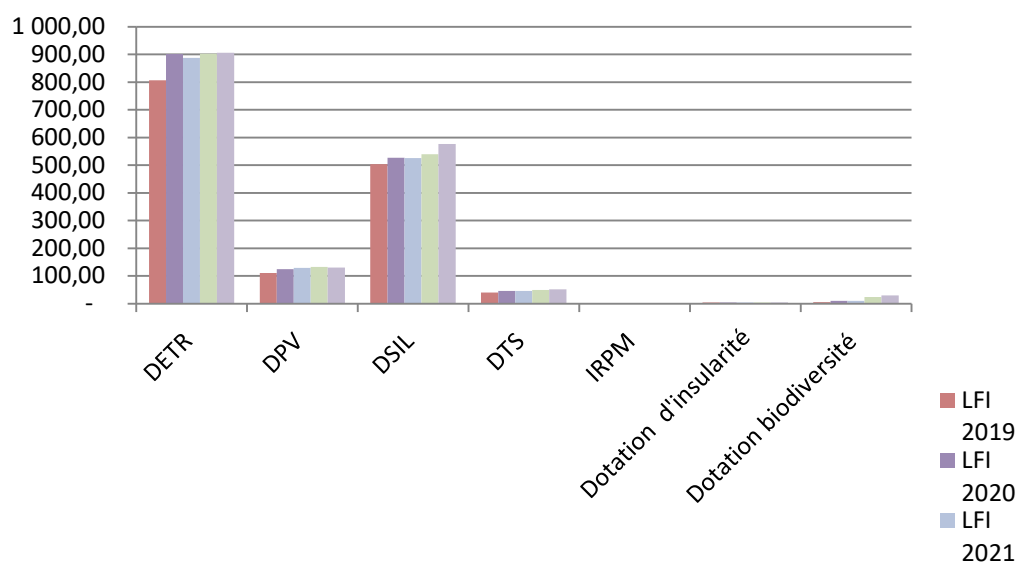


Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

En CP, l'évolution a été un peu plus dynamique en raison de la majoration progressive, sur la période, de la DETR, de la DPV et de la DSIL pour ajuster le niveau de CP ouverts au rythme réel de décaissement.

Évolution des CP des dotations du bloc communal 2019-2023

(en millions d'euros)

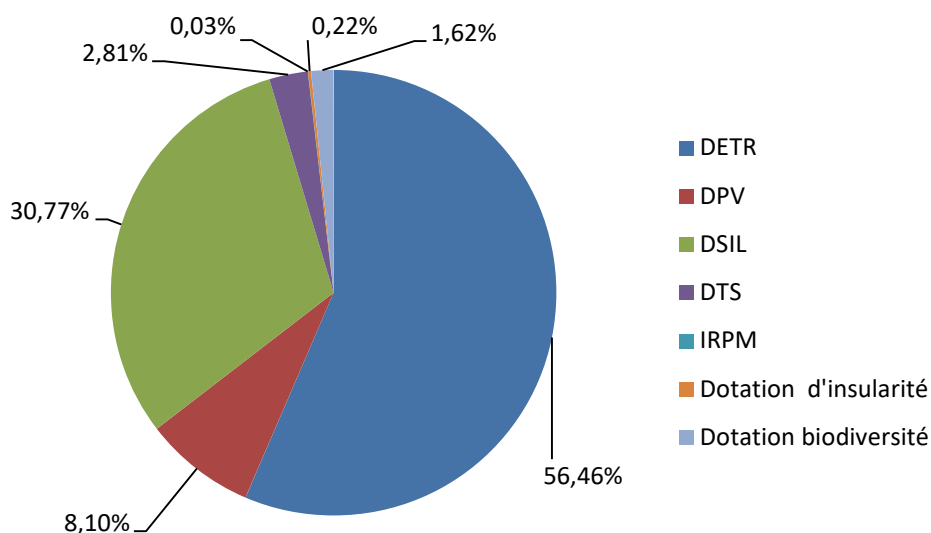


Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

c) Le poids de la DETR et de la DSIL dans le total des dotations au bloc communal et l'analyse de leur exécution

Au sein des dotations destinées au bloc communal, la DETR et la DSIL représentent respectivement 56,5 % et 30,7 % des AE soit 87,2 % des dotations d'investissement allouées au bloc communal.

Répartition des dotations du bloc communal en AE en 2023



Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

Le taux de consommation de ces deux dotations entre 2019 et 2021 est proche ou atteint 100 % des crédits disponibles.

Exécution de la DETR et de la DSIL entre 2019 et 2021

	2019		2020		2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DETR						
LFI	1046	807	1046	901	1046	887,8
réserve	32,2	25	32,2	38,8	32,2	37,8
crédits disponibles	1013,8	782	1013,8	862,2	1013,8	850
dégel	13,2	10				
fongibilité		23,8		19,8		2,9
crédits disponibles définitifs	1027	815,8	1013,8	882	1013,8	852,9
consommation	1027	815,8	1013	882	1013,7	852,9
taux de consommation sur crédits disponibles	100%	100%	100%	100%	100%	100%
taux de consommation sur crédits LFI	98%	101%	97%	98%	97%	96%
solde	0,00	0,00	0,80	0,00	0,10	0,00
DSIL						
LFI	570	503,5	570	526,8	570	526,3
réserve	11,4	13,5	26,7	17,1	38,1	22,4
crédits disponibles	558,6	490	543,3	509,7	531,9	503,9
dégel	11,4					
fongibilité	1,7	-53,2				
crédits disponibles définitifs	571,7	436,8	543,3	509,7	531,9	503,9
consommation	571,7	435,3	543,3	445,5	531,8	493,3
taux de consommation sur crédits disponibles	100%	100%	100%	87%	100%	98%
taux de consommation sur crédits LFI	100%	86%	95%	85%	93%	94%
solde	0,00	1,50	0,00	64,20	0,10	10,60

Source : commission des finances du Sénat à partir des PAP, RAP et des réponses aux questionnaires budgétaires

Cependant, en 2020, les CP de la DSIL n'ont été consommés qu'à hauteur de 87 % des crédits disponibles laissant un solde de 64,2 millions d'euros qui a permis d'opérer des fongibilités entre dotations. Ainsi,

- 18,5 millions d'euros ont permis d'abonder les CP de la DETR (sur les 19,8 millions d'euros d'abondement de cette dotation) ;

- 8,9 millions d'euros ont permis une fongibilité vers la DSID ;

- 9,5 millions d'euros ont été alloués à la DSIL exceptionnelle créée en LFR 3 en 2020 qui prévoyait 1 milliard d'AE mais aucun CP au titre de 2020. Face aux premiers besoins, cette fongibilité a permis une consommation de CP dès la fin de l'exercice 2020 ;

- plus de 27 millions d'euros ont été dépensés pour le remboursement de masques.

Par ailleurs, la consommation de 2021 s'élève à 98 % des crédits disponibles et ce malgré la persistance des contraintes liées à la crise sanitaire au cours de cette année et les engagements de dotations supplémentaires liés au plan de relance (DSIL exceptionnelle et DSID rénovation thermique).

Qu'il s'agisse des dotations classiques ou d'abondements exceptionnels, les niveaux d'engagement des AE et de consommation de CP mettent en exergue deux phénomènes :

- **la bonne gestion par les collectivités** des crédits alloués pour des opérations matures ;

- **le besoin important de financement des investissements** par les collectivités et subséquemment l'utilité de ces dotations dans un contexte de **très fort dynamisme des projets d'investissement dans les territoires.**

À cet égard, et comme les rapporteurs spéciaux l'ont mentionné dans leur rapport sur les dotations d'investissements aux collectivités territoriales¹, nul doute que des enveloppes bien plus élevées de dotations de l'État seraient également consommées dans leur intégralité.

La consommation arrêtée au 31 août 2022 (chiffre des deuxièmes comptes rendus de gestion), est supérieure aux taux de consommation de l'année précédente à la même date.

Ainsi, **concernant la DETR**, le taux de consommation des AE, de 86 %, est supérieur à celui de l'année dernière à cette même date (80,6 %). Les CP ont été délégués aux préfetures pour un montant total de 720 millions d'euros. Avec une consommation de 511,3 millions d'euros, le taux de consommation des crédits délégués est de 71 % (contre 74 % à la même date en 2021).

Concernant la DSIL, le taux de consommation des AE, de 87%, est nettement supérieur à celui de 2021 à la même date (65 %). Le taux de consommation des CP qui s'établit à 50 % des crédits disponibles est sensiblement équivalent à celui de 2021 (51,4 %).

2. La dotation de soutien aux projets des départements : une dotation en baisse apparente mais stable depuis 2019

Depuis la LFI 2019, l'action 3 porte la seule dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) créée en remplacement de la dotation générale d'équipement (DGE). Le fonds exceptionnel de soutien aux régions, créé en 2017 au titre de la compétence «développement

¹ *Entre contraintes budgétaires et priorités de l'État : quel rôle des dotations d'investissement pour les collectivités territoriales ? [Rapport d'information n° 806 \(2021-2022\) du 20 juillet 2022](#) - par MM. [Charles GUENÉ](#) et [Claude RAYNAL](#)*

économique» n'avait qu'une durée de deux ans et n'est donc plus doté à partir de cette même année 2019.

Jusqu'à la LFI 2021, la DSID était composée de deux parts :

- la première part (77 %) était répartie en enveloppes régionales, sur la base de la population municipale des régions et de la population des communes situées en dehors des unités urbaines ou dans de petites unités urbaines. Le préfet de région attribuait ces crédits sous forme de subventions d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local ;

- la deuxième part (23 %) était répartie au bénéfice des départements, proportionnellement à l'insuffisance de leur potentiel fiscal. Les crédits alloués au titre de cette fraction abondent directement la section d'investissement du budget des départements et restent libres d'emploi.

Pour rappel, la loi de finances pour 2022 a basculé la deuxième part dite « de péréquation » dans la première part dite « projets », afin que l'intégralité de l'enveloppe soit attribuée sur appel à projets par le préfet de région dans le but d'améliorer le ciblage de la dotation et son effet de levier sur les investissements structurants.

Les CP ouverts pour 2023 s'élèvent à 163,4 millions d'euros soit une hausse de 9,8 millions d'euros par rapport à la LFI 2022 compte tenu de la fusion des deux parts de la dotation et de la montée en puissance des crédits correspondant à l'ancienne part « péréquation » dont les AE ont été précédemment engagées et qui nécessitent désormais des CP pour procéder aux décaissements en fonction du rythme d'avancement des travaux.

Les AE s'élèvent à 212 millions d'euros soit le même montant qu'en LFI 2020 et 2021 mais une diminution de 20 millions d'euros par rapport à la LFI 2022 dont le niveau avait été exceptionnellement majoré de 20 millions d'euros **afin d'améliorer l'attractivité du département de la Seine-Saint-Denis** et de renforcer la qualité de vie de ses habitants conformément à l'engagement pris par le Gouvernement en octobre 2019. Ces crédits supplémentaires ont été attribués sous la forme d'une dotation pour soutenir des investissements portés par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

Aussi, à périmètre constant, cette dotation reste stable.

B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : UNE LENTE DÉCRUE PRÉVISIONNELLE DES CP APRÈS LE PIC DE 2022 (ACTION 9)

1. La mise en place de la DSIL exceptionnelle

La troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a ouvert un milliard d'euros de crédits en AE au titre d'une DSIL exceptionnelle en complément de la DSIL de droit commun. **Ce montant, ramené à 950 millions d'euros à la suite d'un décret de transfert² au profit du ministère des outre-mer, est suivi au sein de l'action 9 nouvellement créée à cet effet et a été intégré au plan de relance.**

Cette dotation exceptionnelle, dont l'objectif affiché est d'accompagner la relance des investissements des collectivités du bloc communal, a vocation à financer trois priorités :

- la transition énergétique ;
- la résilience sanitaire ;
- la préservation du patrimoine public historique et culturel.

Par ailleurs, **l'instruction du 30 juillet 2020 relative à la part exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à l'accompagnement de la relance dans les territoires précisait que les crédits devaient soutenir des projets prêts à démarrer rapidement. À ce titre, les préfets de départements et leurs sous-préfets d'arrondissements étaient chargés de se rapprocher des exécutifs communaux et intercommunaux, afin d'identifier les projets pour lesquels le soutien de la DSIL permettrait un démarrage immédiat. L'instruction précisait, par ailleurs, que les crédits devaient être engagés autant que possible en 2020 et, à défaut, avant le 31 décembre 2021.**

2. Le taux de consommation à fin 2021

Fin 2021, 99,9 % des 950 millions d'euros d'AE de DSIL exceptionnelle ont été engagés (574,7 millions d'euros au titre de 2020 et 375 millions d'euros au titre de 2021 soit un total de 949,8 millions d'euros).

L'échéancier prévisionnel de consommation des CP relatif à la DSIL exceptionnelle a été construit à partir des taux de décaissement constatés sur la DSIL et la DETR au cours des exercices précédents. Il prévoit une consommation de CP jusqu'en 2029 avec un pic en 2022. Cet échéancier a été

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Décret du 28 janvier 2021.

revu puisque l'année dernière, ce même document prévoyait des décaissements jusqu'en 2025.

Calendrier prévisionnel de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle

(en euros)

	Consommation de CP par année									
AE engagées en 2020	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
574 739 933,38	9 491 323,80	115 959 261,64	172 768 706,98	115 025 009,25	70 082 365,59	19 780 834,30	5 042 053,79	2 341 327,05	695 108,82	-
AE engagées en 2021		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
375 016 730,12		42 242 841,98	106 328 698,02	94 345 196,29	47 597 612,05	23 389 727,89	8 925 418,21	3 261 826,33	1 435 246,09	483 356,00
Total		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
950 000 000,00	9 491 323,80	158 202 103,62	279 097 405,00	209 370 205,54	117 679 977,65	43 170 562,19	13 967 472,00	5 603 153,38	2 130 354,91	483 356,00
		16,7%	29,4%	22,0%	12,4%	4,5%	1,5%	0,6%	0,2%	0,1%

Source : DGCL

3. Les crédits prévus en PLF 2023 : des ouvertures de crédits décorrélées de l'échéancier de décaissement

Les AE ayant été intégralement ouvertes en 2020 et engagées en 2020 et 2021, seuls des CP sont ouverts en 2023 pour 215,4 millions d'euros (après des ouvertures à hauteur de 100 millions d'euros en 2021 et 276,1 millions d'euros en 2022). Cette évolution résulte de l'avancement des travaux.

Au 31 décembre 2021, la consommation en CP s'est élevée à 158,2 millions d'euros, soit un taux de consommation de 190 % des crédits disponibles.

Le besoin complémentaire, de 83,5 millions d'euros, a été financé par un dégel intégral de la réserve de précaution pour 74,7 millions d'euros et par les redéploiements internes suivants : 3,5 millions d'euros de la dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés (DTS) et 5,3 millions d'euros de la DSID.

Les rapporteurs spéciaux estiment qu'une telle sur-exécution pourrait de nouveau se produire en 2022 dans la mesure où les crédits ouverts s'élèvent à 276,1 millions d'euros alors même que le calendrier prévisionnel des décaissements transmis par la DGCL prévoit des paiements à hauteur de 279,1 millions d'euros pour cette même année.

De surcroît, le cumul de consommation des CP de chaque année entre 2020 et 2029 indiqué dans l'échéancier aboutit à un total de 839,2 millions d'euros sur les 950 millions d'AE engagées. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent donc sur le delta de 110,8 millions d'euros.

C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 2, 4, 5 ET 6) : UNE STABILITÉ GLOBALE QUI MASQUE DES DIFFÉRENCES ENTRE LES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS ET QUI INTÈGRE LA HAUSSE DES CONCOURS PARTICULIERS POUR RÉPONDRE À UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les actions 2, 4, 5 et 6 visent à attribuer aux collectivités une dotation de décentralisation afin d'assurer la compensation financière des charges qui leur sont transférées conformément à l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit que : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». En l'absence de nouveaux transferts, de création ou d'extension de compétences, ces dotations n'ont donc pas vocation à évoluer à la hausse ou à la baisse.

1. La stabilité des dotations de décentralisation des communes et des régions (actions 2 et 5)

a) La dotation de décentralisation des communes

La dotation de décentralisation des communes et de leurs groupements est stable depuis 2009. Le montant de 135,2 millions d'euros en AE et CP ouverts en PLF 2022 se décompose comme suit :

- 23,3 millions d'euros au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme ;

- 90,6 millions d'euros au titre du financement des services communaux d'hygiène et de santé ;

- 15,4 millions d'euros au titre de l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris ;

- 4,9 millions d'euros au titre du transfert à l'Eurométropole de Strasbourg de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion du domaine public routier national non concédé présent sur son territoire ;

- 0,6 million d'euros au titre des transferts de certains monuments historiques ;

- 0,5 million d'euros au titre du transfert de compétence prévu à l'article L.631-7-1 du code de la construction et de l'habitat¹.

¹ Délivrance par les communes des autorisations préalable au changement d'usage d'immeubles.

b) La dotation de décentralisation des régions

En PLF 2023, les crédits alloués à la dotation de décentralisation des régions s'établissent à 1 298 millions d'euros en AE et CP soit une légère baisse de 1,2 % (16 millions d'euros) par rapport à la LFI 2022.

Cette dotation est une part résiduelle en raison du transfert, en 2004, de 95 % de la DGD vers la DGF dans le cadre de la réforme des concours financiers.

Ainsi, les crédits ouverts, et correspondant à environ 5 % de la DGD initiale, permettent, d'une part, de compenser de nouveaux transferts (lycées à sections binationales ou internationales, monuments historiques...) et, d'autre part, de procéder à des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs (SRV).

Depuis 2021, 292 659 123 euros supplémentaires sont inscrits de manière pérenne sur cette action pour les conseils régionaux au titre de la formation professionnelle pour compenser la réforme de la taxe d'habitation. En effet, conformément à l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2014, les régions bénéficiaient notamment du versement des frais de gestion de la taxe d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en compensation de l'exercice des compétences régionales en matière de formation professionnelle.

Or, la suppression de la taxe d'habitation a généré une baisse de ressources pour le financement de cette compétence. Aussi, le G du V de l'article 16 de la LFI pour 2020 a prévu, à compter de 2021, de substituer aux frais de gestion de la taxe d'habitation **une dotation de l'État d'un montant égal aux frais versés en 2020 aux régions soit 292,7 millions d'euros.**

En revanche, la baisse des frais de gestion de CVAE et CFE en 2022, liée à la baisse de ces mêmes impôts décidée en LFI 2021 a été compensée, en loi de finances initiale pour 2022 par **la création d'une dotation exceptionnelle de 107 millions d'euros** visant à compenser les pertes de ces recettes fiscales pour les régions. **Ce dispositif n'est pas reconduit en 2023.**

Cependant, le PLF pour 2023 prévoit la compensation aux régions, par dotation budgétaire de 91,3 millions d'euros des frais de gestion de la CVAE qui font partie du panier de recettes finançant la compétence « formation professionnelle ».

Dans ce contexte, les rapporteurs spéciaux notent que le financement de la formation professionnelle des régions enregistre une diminution de 9 % par rapport à 2022 mais un niveau stable par rapport aux années précédentes.

Évolution du financement de la formation professionnelle depuis 2019

(en millions d'euros)

Origine financements	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2019-2023
quote-part de TICPE	309	306	301	413	413	33,66%
frais de gestion (TH, CVAE et CFE)	695	723	416	305	219	-68,49%
dotations d'un montant égal aux frais versés en 2020 en substitution des frais de gestion de la taxe d'habitation			292,7	292,7	292,7	
dotations exceptionnelles 2022				107		
compensation aux régions, par dotation budgétaire (91,3 M€), des frais de gestion de la CVAE					91,3	
Total	1004	1029	1009,7	1117,7	1016	1,20%

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

2. La baisse notable de la dotation de décentralisation des départements à la suite de la non reconduction de la dotation exceptionnelle de 2022 (action 4)

En PLF 2023, les crédits de l'action 4 enregistrent une baisse de 16,3 % en AE et CP soit 51,7 millions d'euros.

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la DGD des départements a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la dotation globale de fonctionnement (DGF) : 95 % des crédits de la DGD de 2003 ont donc été intégrés dans la DGF de 2004, les 5 % restant sur les crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » permettant, d'une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) et, d'autre part, de procéder à des ajustements.

La baisse constatée en 2023 s'explique par la non reconduction de la dotation exceptionnelle de l'État, prévue par la loi de finances pour 2022, d'un montant de 51,6 millions d'euros afin de compenser les pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) en raison de la réforme des impôts de production prévue par l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

En effet, le montant du DCP en année N correspond aux frais de gestion collectés par l'État sur le montant N-1 de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et ensuite reversés aux départements par l'État.

Or, la réforme des impôts de production a modifié l'article 1499 du code général des impôts fixant les modalités de calcul de la valeur locative des immobilisations industrielles passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties en diminuant de moitié les taux appliqués au prix de revient des différents éléments d'immobilisation.

Ainsi, les taux d'intérêt passent :

- de 8 à 4 % pour les sols et terrains ;
- de 12 à 6 % pour les constructions et installations.

Cette diminution de moitié des valeurs locatives a, de fait, généré une baisse de la taxe foncière sur la TFPB des établissements industriels et, subséquemment une baisse des frais de gestion perçus, à ce titre, par l'État et donc mécaniquement d'une partie de la dotation de compensation péréquée.

Cette dotation n'était prévue que pour la seule année 2022, le Gouvernement estimant que le DCP retrouverait son dynamisme dès 2023.

Cependant, les frais de gestion de TFPB alloués aux départements sont estimés, pour 2023, à 994,9 millions d'euros soit 20,5 millions de plus qu'en 2022. Mais en l'absence de reconduction de la dotation exceptionnelle les crédits dédiés au dispositif de compensation péréquée sont en baisse de 31,1 millions d'euros soit 3 % par rapport à 2022.

Évolution des frais de gestion de TFPB entre 2021 et 2023

(en euros)

	2021	2022	2023
frais de gestion TFPB	1 066 849 591,00	974 423 770,00	994 928 428,00
dotation exceptionnelle		51 600 000,00	-
Total		1 026 023 770,00	994 928 428,00

Source : commission des finances du sénat à partir des PAP du compte d'avances aux collectivités

3. Une hausse de la dotation « concours particuliers » (action 6) : conséquence de la décision du Conseil Constitutionnel sur les modalités de calcul du coefficient correcteur

L'action 6 regroupe les crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) attribués, dans le cadre de concours particuliers, indistinctement aux communes, départements, régions ou groupements de collectivités territoriales.

En PLF 2023, cette dotation s'établit à 265,5 millions d'euros en AE et CP soit 9,1 millions de plus par rapport à la LFI 2022.

Ainsi, plusieurs transferts de compétences sont financés à partir de cette dotation. Il s'agit notamment, pour les plus importants :

- d'un concours destiné à financer les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales pour 88,4 millions d'euros en AE et CP ;

- d'un concours en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains pour 87,9 millions d'euros en AE et CP ;

- d'un concours en faveur des ports maritimes pour 53,4 millions d'euros en AE et CP destiné à financer le transfert des ports maritimes de commerce et de pêche transférés aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984 ;

- de plusieurs dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En effet, la réforme des impôts de production génère une baisse mécanique des produits issus des trois taxes additionnelles suivantes :

- la dotation de compensation de la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) des communes et EPCI ;
- la dotation de compensation des contributions fiscalisées pour les syndicats intercommunaux ;
- la dotation de compensation de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) pour la région Île-de-France.

Dans ce contexte, la LFI 2021 a créé trois nouvelles dotations pour chacune de ces taxes en les dotant de 17 millions d'euros. **En PLF 2023, comme en LFI 2022, ce montant est porté à 19,3 millions d'euros en AE et CP.**

La hausse de 9,3 millions d'euros résulte de la création de la dotation de compensation de la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Cette nouvelle dotation est la conséquence de la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 du Conseil Constitutionnel ayant jugé contraires à la Constitution les modalités de calcul du coefficient correcteur pour les communes membres d'un syndicat à contributions fiscalisées.

Dans la mesure où la taxe GEMAPI présente un fonctionnement analogue aux contributions fiscalisées, la loi n° 2022- 1157 de finances rectificative pour 2022 a créé une dotation de l'État en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes qui ont institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 : CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 regroupe les dépenses suivantes :

- les aides destinées à soutenir les collectivités faisant face à des situations exceptionnelles, telles que des événements climatiques ou géologiques de grande ampleur ;

- les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour la mise en œuvre de ses missions au profit des collectivités territoriales. Les crédits d'investissement pour les applications de la DGCL ayant été transférés sur le programme 216 au 1^{er} janvier 2020, à la suite de la création de la direction du numérique, l'action 2 retrace désormais, principalement, les coûts de fonctionnement courant, d'immobilier et d'informatique ;

- les dotations destinées à l'outre-mer, initialement inscrites sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » et transférées, depuis le 1^{er} janvier 2009, sur le programme 122.

Entre la LFI 2022 et le PLF 2023, les crédits du programme 122 ont enregistré une baisse de 2,9 % en AE soit 7,6 millions d'euros et une hausse de 25,5 % en CP soit 60 millions d'euros.

Évolution LFI 2021 / PLF 2022 des crédits du programme 122

(en euros)

y.c FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	variation LFI 2022/PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	variation LFI 2022/PLF 2023
122 - Concours spécifiques et administration	259 373 196,00	251 780 345,00	-2,93%	235 653 812,00	295 678 127,00	25,47%
01 - Aides exceptionnelles aux CT	111 600 000,00	99 500 000,00	-10,84%	88 042 291,00	143 908 563,00	63,45%
02 - Administrations des relations avec les CT	2 387 062,00	4 769 887,00	99,82%	2 225 387,00	4 259 106,00	91,39%
04 - Dotations Outre-mer	145 386 134,00	147 510 458,00	1,46%	145 386 134,00	147 510 458,00	1,46%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

A. DES ÉVOLUTIONS DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ESSENTIELLEMENT EN LIEN AVEC L'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX (ACTION 1)

Les crédits de l'action 1 enregistrent une baisse de 10,8 % en AE soit 12,1 millions d'euros et une hausse de 63,4 % en CP soit 55,8 millions d'euros.

Cette évolution résulte essentiellement des quatre mouvements suivants :

- **la diminution à hauteur de 17 millions d'euros des AE allouées au fonds de reconstruction institué par la première loi de finances rectificative pour 2021¹ à la suite de la tempête Alex** survenue dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020 et, parallèlement, une hausse des CP de 38,2 millions d'euros afin de tenir compte de l'avancement des travaux ;

- **une augmentation de 7 millions d'euros en AE et CP pour les subventions exceptionnelles** de fonctionnement pouvant être accordées par l'État **aux communes connaissant d'importantes difficultés financières**. Ces aides attribuées sur arrêté conjoint des ministres chargé des collectivités locales et de l'économie et des finances ont notamment vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement ;

- **une augmentation à hauteur de 11,5 millions d'euros des CP relatifs aux subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques**. Afin de couvrir les besoins de crédits de paiement pour 2023 relatifs à des engagements antérieurs, dont notamment les subventions versées au titre des travaux de réparation des dégâts générés par la tempête Alex survenue dans les Alpes-Maritimes fin 2020, il est nécessaire de procéder à l'ouverture de 60 millions d'euros de CP en 2023 ;

- **l'intégration de la dotation pour frais de garde au PSR « Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux » (DPEL)**. En effet, en raison de la lourdeur des modalités de compensation par l'État aux communes des remboursements effectués aux membres du conseil municipal pour frais de garde ou d'assistance ce dispositif de compensation n'a été que très peu utilisé par les communes concernées depuis sa mise en place en 2019. En 2021, seules trois communes ont demandé le remboursement des frais de garde et d'assistance. Son intégration à la DPEL permettra un versement automatique à toutes les communes de moins de 3 500 habitants sous la forme d'un forfait sans qu'il soit nécessaire pour les communes de faire une demande expresse (voir le commentaire de l'article 13).

B. UNE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES DE LA DGCL QUI TEND À SE PÉRENNISER (ACTION 2)

Les crédits de l'action 2 destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'informatique de la DGCL enregistrent une hausse de près de 100 % en AE soit 2,4 millions d'euros et de 91,4 % en CP soit 2 millions d'euros après avoir été multipliés par plus de 3,5 entre la LFI 2021 et la LFI 2022.

¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021.

La hausse de l'année précédente s'expliquait par le financement de deux mesures :

- le déploiement de la nouvelle carte des maires et des adjoints aux maires pour un montant de 0,5 million d'euros. En effet, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale prévoit qu'à compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions ;

- à la suite du transfert vers la nouvelle direction du numérique des crédits informatiques seuls 85 000 euros en AE et 85 200 euros en CP ont été conservés pour des dépenses de matériel informatique et le développement de petits projets informatiques en propre. Cependant, les crédits transférés ne permettent d'assurer ni le financement des refontes des systèmes d'information existants ni celui de nouveaux outils informatiques structurants. Aussi, ces refontes et nouveaux projets sont financés depuis le 1^{er} janvier 2021 par la DGCL sur le programme 122. **Dans ce cadre, la LFI pour 2022 avait ouvert 1,12 million d'euros en AE et à 1 million d'euros en CP.** Pour 2023, ces crédits sont estimés à 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Face à de tels montants les rapporteurs spéciaux regrettent toutefois que les documents budgétaires n'apportent pas plus de précisions sur les systèmes et interfaces informatiques faisant l'objet de refonte, de développement ou d'acquisition.

C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ACTION 4)

L'action 4 regroupe les dotations globales de compensation (DGC) de transferts de compétences versées à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie et à Saint-Martin.

L'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, prévoit qu'à compter de 2010 la DGC versée à la Nouvelle-Calédonie évolue chaque année comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

Aussi, au titre de 2022, il en résulte un taux d'évolution de 3,45 % par rapport à la dotation exécutée en 2021.

De surcroît, l'article 55-1 de la loi organique précitée, prévoit également que le droit à compensation des charges d'investissement dans les lycées évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur 4 trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Au titre de 2023, ce taux étant de + 3,5843 %.

Il résulte de ces indexations une revalorisation de la DGC de 2,42 millions d'euros par rapport à la LFI 2022.

TROISIÈME PARTIE LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2023 s'élèvent à 124,8 milliards d'euros en AE et en CP soit une hausse de 8,6 % par rapport à la LFI 2022.

Évolution LFI 2022 / PLF 2023 des crédits de la mission « Avances aux collectivités territoriales »

(en euros)

	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	variation LFI 2022/PLF 2023	LFI 2022	PLF 2023	variation LFI 2022/PLF 2023
y.c FDC et ADP						
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6 000 000,00	6 000 000,00	0,00%	6 000 000,00	6 000 000,00	0,00%
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	114 871 485 112,00	124 824 461 557,00	8,66%	114 871 485 112,00	124 824 461 557,00	8,66%
TOTAL MISSION	114 877 485 112,00	124 830 461 557,00	8,66%	114 877 485 112,00	124 830 461 557,00	8,66%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2023

Le compte de concours financiers retrace essentiellement le produit des impositions locales versé par douzième aux collectivités territoriales et, plus à la marge, le versement et remboursement d'avances de l'État aux collectivités. Il est composé de trois sections :

- une section relative au versement et au remboursement des avances de trésorerie aux collectivités, établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie (**programme 832**) ;

- une section relative au versement des avances mensuelles sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (**programme 833**).

Par ailleurs, dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a créé une section supplémentaire concernant les avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) destinées à soutenir les départements, la métropole de Lyon et la Ville de Paris affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19 (programme 834)¹.

¹ Article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ce programme avait alors été doté de 2 milliards d'euros en AE et CP en 2020 et de 700 millions d'euros en 2021 à partir d'une estimation de baisse des DMTO de 25 %.

Ce programme temporaire visait à soutenir les départements et les autres collectivités, dont la Ville de Paris et la métropole de Lyon, confrontés à une perte de recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en raison du ralentissement de l'activité en 2020 lié aux mesures d'endiguement sanitaire mises en œuvre afin de lutter contre l'épidémie de Covid-19.

Néanmoins, en raison de la baisse très limitée des DMTO en 2020, les départements ont peu sollicité ce dispositif et, ceux ayant bénéficié de ce mécanisme, ont souhaité anticiper le remboursement de ces avances en 2020 et 2021. La totalité des reprises a été effective dès la fin de l'année 2021.

Ce programme ne présente plus d'utilité et n'est pas crédité depuis 2022. Il demeure toutefois dans le projet annuel de performances 2023.

Avec des recettes prévisionnelles pour 2023 de 122,7 milliards d'euros pour des dépenses estimées à 124,8 milliards d'euros, le déficit pour 2023 de ce compte d'avances s'établirait à 2 milliards d'euros.

Cette dégradation résulte essentiellement d'une baisse de 1,7 milliard d'euros de la TICFE en raison de la prolongation du « bouclier tarifaire » et de sa mise au plancher par l'article 6 du présent projet loi de finances. De surcroît, à compter du 1^{er} février 2023, les effets du bouclier tarifaire seront amplifiés par l'intégration de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) à l'accise sur l'électricité.

Évolution des recettes du compte d'avances entre 2022 et 2023

(en millions d'euros)

Ligne de recette	LFI 2022	PLF 2023	Variation en valeur et en %	
Recettes diverses : (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	11 850	11 283	- 567	- 4,8 %
TH et taxes annexes et TVA transférées dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale (départements, intercommunalités et Ville de Paris) et dans le cadre de la réforme des impôts de production (compensation de la CVAE des régions et de la CVAE du bloc communal et du département)	38 007	51 338	+ 13 332	+ 35,1 %
TFPB, TFPNB et taxes annexes	45 401	49 409	+ 4 007	+ 8,8 %
CVAE	10 515	308	- 10 207	- 97,1 %
CFE et taxes annexes, IFER	9 729	10 427	+ 697	+ 7,2 %
Total compte d'avances	115 502	122 764	+ 7 262	+ 6,3 %

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

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE

Le programme 833 se compose de 4 actions ayant toutes pour objectif le versement, par douzième, des avances des produits issus de la fiscalité locale directe, des compensations ou des frais de gestion de certains impôts locaux.

En PLF 2023, les crédits du programme enregistrent une hausse de 8,7 % par rapport à la LFI 2022 soit 9,9 milliards d'euros et s'établissent à 124,9 milliards d'euros en AE et CP. Cette évolution résulte essentiellement de la hausse de l'action 1 à hauteur de 10,3 milliards d'euros et, dans une moindre mesure de l'action 2 à hauteur de 20,5 millions d'euros. Les actions 2 et 4 enregistrent, pour leur part, une baisse respective de 302 millions d'euros et 69,4 millions d'euros.

A. UNE AUGMENTATION DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES ET DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES EN RAISON DU DYNAMISME DE LA FISCALITÉ LOCALE ET DES COMPENSATIONS DE FISCALITÉ SUPPRIMÉE

1. Une évolution du périmètre de l'action 1 qui tient compte des nouvelles ressources des collectivités à la suite des différentes réformes de la fiscalité locale

L'action 1 du programme 833 permet de garantir aux collectivités territoriales le versement, par l'État, des avances sur le montant des impositions directes locales leur revenant. Il s'agit, pour les plus importantes, de :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH) : depuis 2021, seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires transite par le compte d'avance consécutivement à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Par ailleurs, **depuis 2021**, ces avances incluent également l'abondement de l'État du mécanisme correcteur¹ **ainsi que les fractions de TVA compensatrices des pertes** :

- de taxe d'habitation sur les résidences principale pour les EPCI à fiscalité propre et la Ville de Paris découlant de la suppression de cette dernière ;
- de taxe foncière sur les propriétés bâties des établissements industriels découlant de la réforme des impôts de production pour les départements ;
- de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les régions découlant également de la réforme des impôts de production.

¹ Mis en place dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation et bénéficiant aux communes dont la perte de recettes est supérieure aux recettes transférées.

À compter de 2022, ces avances intègrent également la part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) conformément à la réforme des taxes locales sur l'électricité instituée par l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Enfin, à compter de 2023, la suppression en deux temps de la CVAE sera compensée aux collectivités territoriales (communes, intercommunalités et départements) à travers l'affectation d'une fraction de TVA.

2. L'impact des réformes de la fiscalité locale sur les crédits de l'action 1

En PLF 2023, l'action 1 du programme est créditée de 118,2 milliards d'euros en AE et CP soit une augmentation de 9,5 % par rapport à la LFI 2022 représentant 10,3 milliards d'euros.

Cette hausse notable résulte des différentes réformes de la fiscalité locale. En effet, l'article 16 de la LFI pour 2020 a prévu la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2021.

La disparition de la TH sur les résidences principales est compensée depuis 2021 aux communes par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Aussi, afin de neutraliser les écarts de compensation entre les communes (divergence entre le montant de TH perdu et le produit de TFPB départementale affecté), est instauré un mécanisme de coefficient correcteur : prélèvement des communes « surcompensées » et reversement aux communes « sous compensées » avec un abondement de l'État afin d'équilibrer le dispositif.

Dans le cadre de ce mécanisme correcteur, les petites communes dont la « surcompensation » est inférieure à 10 000 euros ne seront pas prélevées, l'État se substituant à leurs contributions.

Les départements bénéficient, pour leur part, d'une affectation de fraction de TVA en remplacement de la TFPB transférée aux communes.

Enfin, les intercommunalités et la ville de Paris, en compensation de la perte de leur TH sur les résidences principales, bénéficient, à l'instar des départements, d'une fraction de TVA.

Par ailleurs, la baisse des impôts de production instituée par la LFI pour 2021 a entraîné :

- la suppression de la part régionale de CVAE et l'affectation d'une part de TVA au profit des régions ;

- la diminution de 50 % des montants de la CFE et de la TFPB pesant sur les locaux industriels.

La perte de recettes induite pour les communes et les intercommunalités est prise en charge par l'État via un prélèvement sur ses recettes.

Enfin, la suppression de la part communale et départementale de la CVAE prévue à l'article 5 du PLF sera également compensée par une fraction de TVA.

Aussi, **en raison du dynamisme de ces différents mécanismes de compensation** (à titre d'exemple, entre 2021 et 2022, le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels augmente de 352 millions d'euros soit plus de 10 % passant de 3 290 millions d'euros à 3 642 millions d'euros en raison du dynamisme des bases de ces impositions), de la prise en charge par l'État de l'absence de prélèvement sur les petites communes surcompensées ou encore du dynamisme des fractions de TVA affectée aux collectivités sur un périmètre de plus en plus étendu, notamment dans un contexte inflationniste, **les avances par douzième aux collectivités locales ont augmenté en 2022 de 6,7 milliards d'euros et continuent mécaniquement leur croissance en 2023.**

La hausse de 10 milliards enregistrée en PLF 2023 correspond donc au dynamisme de ces ressources fiscales et de leur compensation.

Cette action représente 95 % des crédits du programme 833.

3. Une hausse des avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) également due au dynamisme de la TFPB

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, la loi de finances pour 2014 a mis en place un dispositif de compensation péréquée (DCP) visant à contribuer au financement par les conseils départementaux des allocations individuelles de solidarité (AIS).

Alimenté chaque année par le transfert aux départements du montant correspondant aux frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçu l'année précédente par l'État, le DCP comprend une part « compensation » (70 %), répartie en fonction des restes à charges des départements en matière d'AIS, et une part « péréquation » (30 %), répartie en fonction d'un indice synthétique calculé sur la base de la proportion des bénéficiaires des AIS et du revenu par habitant de chaque département.

Le montant attribué à chaque département est ajusté proportionnellement au poids du revenu par habitant par rapport au revenu moyen.

L'action 3 retrace ainsi les avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties conformément au dispositif de compensation défini à l'article L3334-16-3 du code général des collectivités territoriales permettant aux départements de financer les revalorisations exceptionnelles du RSA socle décidées par le Gouvernement.

En raison de l'évolution dynamique de la TFPB, les frais de gestion en découlant sont en hausse de 20 millions et s'établissent ainsi à 994,9 millions d'euros en 2023.

B. UNE BAISSSE DE 302 MILLIONS D'EUROS DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA SOCLE

L'action 2 permet de garantir aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), en compensation du transfert de la charge du revenu minimum d'insertion (RMI) et, depuis le 1^{er} juin 2009, en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Hors mouvement de recentralisation du RSA (comme ce fut le cas en 2020 pour la Réunion), le droit à compensation pérenne des départements au titre du RSA, hors le département de Mayotte, **s'établit à 5,1 milliards d'euros, dont 4,3 milliards d'euros au titre du RSA socle et 0,8 milliard d'euros au titre du RSA socle majoré et a normalement vocation à être stable.**

En PLF 2023, les crédits ouverts au titre de cette action enregistrent une baisse de 302 millions d'euros.

C. LA BAISSSE DES AVANCES AUX RÉGIONS EN RAISON DE LA CRÉATION D'UNE DOTATION BUDGÉTAIRE À LA PLACE DES FRAIS DE GESTION DE LA CVAE

L'action 4 retrace les avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) conformément au dispositif de compensation prévu par l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2014 visant à attribuer aux régions des ressources pour leur permettre de financer l'exercice de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Jusqu'en 2020, les ressources fiscales dynamiques correspondaient aux frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation (TH), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

À compter de 2021, dans le cadre de la suppression de la TH sur les résidences principales prévue par la loi de finances pour 2020, les frais de gestion perçus au titre de cette taxe et revenant aux régions ont été remplacés par une dotation de l'État au profit de ces collectivités (292 millions d'euros). Le montant de cette dotation est égal au montant des frais de gestion de TH perçu en 2020 par chaque région.

À compter de 2023, dans le cadre de la suppression de la CVAE prévue par le projet de loi de finances pour 2023, les frais de gestion perçus au titre de cette taxe et revenant aux régions seront remplacés par l'institution d'une dotation budgétaire (en provenance de la mission « relations avec les collectivités territoriales ») dont le montant sera égal au montant des frais perçus par elles en 2022 (91 millions d'euros environ).

En PLF 2023, les crédits ouverts au titre de cette action sont de 520,8 millions d'euros en AE et CP soit une baisse de 69,4 millions d'euros expliquée par la suppression des frais de gestion afférents à la CVAE et leur remplacement par une dotation budgétaire.

II. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE MALGRÉ UNE ABSENCE D'UTILISATION DE CES CRÉDITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES (PROGRAMME 832)

Le programme 832 a pour objectif d'aider diverses collectivités qui connaissent des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances sont versées sous conditions. En effet, les collectivités et établissements publics locaux doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, et ne trouve pas son origine dans une insuffisance de ressources affectées à la couverture de leurs charges et en particulier à un déséquilibre budgétaire.

La durée de ces avances ne peut pas excéder deux ans, renouvelable une fois, soit une limite de quatre ans au total. Elles sont accordées au taux moyen des emprunts d'État (TME) publié par la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts à court terme, majoré de deux points en cas de renouvellement.

En PLF 2023, le programme 832 est crédité de 6 millions d'euros en AE et en CP comme lors des LFI précédentes. Malgré l'absence de consommation de ces crédits les dernières années, le ministère estime utile de maintenir ces crédits en cas de demandes d'utilisation du dispositif par une ou plusieurs collectivités, en ce qu'il offre une marge de manœuvre immédiate disponible en cas d'urgence.

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

En première lecture, **deux amendements de crédits** du Gouvernement ont été adoptés en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Le premier amendement tire les conséquences de l'amendement II- 3311 en majorant de 4,3 millions d'euros les crédits de paiement et les autorisations d'engagement du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales » de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». Cette hausse des AE et CP sera portée sur l'action 1 « soutien aux projets des communes et groupements de communes » par la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales.

En effet, l'amendement II-3311 susmentionné **visé à étendre l'éligibilité de la fraction « Parcs naturels régionaux »** de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales à l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et qui respectent par ailleurs les autres conditions d'éligibilité à cette fraction.

Actuellement, il existe une différence d'éligibilité des communes entre les différentes fractions de la dotation « biodiversité et aménités rurales » quant au critère financier retenu. Celui concernant la fraction « Parcs naturels régionaux » est plus restrictif que celui des autres fractions et conduit à exclusion de nombreuses communes de la dotation puisqu'il se base sur un potentiel financier par habitant inférieur à celui de la strate alors que pour les trois autres fractions il se base sur un potentiel financier inférieur au double de celui de la strate. Cette modification permettra ainsi d'assurer une harmonisation des critères financiers d'éligibilité pour toutes les fractions de la dotation. Afin de neutraliser le coût de cette mesure relative au potentiel financier sur les attributions des autres communes, l'amendement de crédits prévoit donc d'augmenter le montant de la dotation à hauteur de **4,3 millions d'euros**.

Le deuxième amendement majore les AE et les CP du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de **0,26 million d'euros**. Il procède à divers ajustements des compensations financières versées aux collectivités ou leurs groupements via les concours particuliers de la dotation générale de décentralisation (DGD).

En outre, **trois articles additionnels** rattachés à la présente mission ont été adoptés en sus des deux articles initiaux figurant au projet de loi de finances pour 2023 (voir commentaire supra).

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 45

Répartition de la dotation globale de fonctionnement

Le présent article prévoit diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2023, de la dotation politique de la ville (DPV) et des fonds de péréquation horizontale.

En premier lieu, il prévoit une hausse de 320 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF, dont 200 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR). Grâce à un abondement du montant de la DGF prévu à l'article 12 du présent projet de loi de finances, le renforcement de la péréquation ne serait pas financé par un écrêtement des composantes forfaitaires en 2023.

En deuxième lieu, il prévoit une réforme de la DSR, avec le remplacement du critère de longueur de voirie communale utilisé pour le calcul des attributions versées au titre des fractions « péréquation » et « cible » de cette dotation par un critère de superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population.

En troisième lieu, il poursuit la réforme des dotations attribuées aux communes d'outre-mer, en prévoyant une augmentation de leur niveau.

En quatrième lieu, il prévoit un ajustement des critères d'éligibilité à la DPV.

En cinquième lieu, il prévoit de neutraliser en 2023 les effets de la réforme des modalités de calcul de l'effort fiscal prévue par la loi de finances pour 2022.

En sixième lieu, il prévoit deux évolutions aux modalités de répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), en étendant sur cinq ans le mécanisme de garantie de sortie en cas de perte d'éligibilité à un reversement et en supprimant le critère d'insuffisance d'effort fiscal agrégé déterminant l'inéligibilité à un reversement.

En septième lieu, il prévoit une adaptation du fonctionnement du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements pour tenir compte de la perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

En huitième lieu, il prévoit une suspension du mécanisme de garantie sur l'évolution des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) départementales, afin de tirer les conséquences de la suppression de cet impôt prévue à l'article 5 du présent projet de loi de finances. Par souci de cohérence avec l'amendement de la commission des finances déposé sur ce même article prévoyant le décalage d'un an de cette réforme, un amendement n° II-20 est proposé afin de supprimer cette disposition qui serait devenue sans objet.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LA PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE PROPOSÉE POUR 2023 ET DIVERSES MESURES RELATIVES À LA RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

A. LE DROIT EXISTANT: LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE EN AUGMENTATION

Les dotations de péréquation verticale des communes et des départements sont des composantes de leur **dotations globale de fonctionnement (DGF)**. En loi de finances initiale (LFI) pour 2022¹, le montant total de la DGF s'élevait à 26,8 milliards d'euros.

La **DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre** s'élevait à 18,3 milliards d'euros en 2022.

En son sein, les dotations de péréquation du bloc communal (hors outre-mer) sont regroupées au sein d'une **dotations d'aménagement**, définie à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Celle-ci comporte :

- la **dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)**, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier, de la part de logements sociaux dans le parc total, de la part de personnes couvertes par des prestations logements et de revenu moyen par habitant. En 2022, le montant de DSU réparti s'élevait à 2,6 milliards d'euros ;

- la **dotations de solidarité rurale (DSR)**, qui est répartie en fonction de critères de population et de potentiel financier. En 2022, le montant de DSR réparti était de 1,9 milliard d'euros;

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

La dotation de solidarité rurale

En application de l'article L. 2334-20 du CGCT, la DSR est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

Cette dotation comporte trois fractions. La variation annuelle de la DSR est répartie par le comité des finances locales entre ces trois fractions.

Prévue par l'article L. 2334-21, la fraction « **bourg-centre** » (655 millions d'euros en 2022) a pour objet d'apporter un soutien particulier aux communes exerçant des charges de centralité et devant, à ce titre, disposer des moyens suffisants pour créer ou entretenir une armature de services. Elle est attribuée aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, aux communes sièges des bureaux centralisateurs, ainsi qu'aux communes chefs-lieux de canton (environ 4 200 communes).

Prévue par l'article L. 2334-22, la fraction « **péréquation** » (669 millions d'euros en 2022) est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Elle bénéficie à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants (environ 33 000 communes).

Prévue par l'article L. 2334-23, la fraction « **cible** » (433 millions d'euros en 2022) vise à renforcer l'intensité péréquatrice de la DSR. Elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, parmi celles éligibles au moins à l'une des deux premières fractions de la dotation de solidarité rurale, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges.

- la **dotation d'intercommunalité**, qui constitue quant à elle la composante péréquatrice de la DGF perçue par les EPCI à fiscalité propre. Elle est répartie en fonction de critères de population, de revenu, de potentiel fiscal mais également en fonction du coefficient d'intégration fiscale, indicateur mesurant la part de l'EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble intercommunal, de façon à inciter au renforcement de l'intercommunalité. En 2022, le montant de dotation d'intercommunalité réparti était de 1,7 milliard d'euros.

La DGF des départements s'élevait à 8,3 milliards d'euros en 2022.

En son sein (hors outre-mer), les deux dotations de péréquation sont :

- la **dotation de péréquation urbaine (DPU)** pour les départements urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de revenu moyen par habitant. En 2022, le montant de DPU réparti s'élevait à 575 millions d'euros ;

- la **dotation de fonctionnement minimale (DFM)** pour les départements non urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de charges (longueur de la voirie). En 2022, le montant de DFM réparti s'élevait à 957 millions d'euros.

Ces dotations s'inscrivent dans une trajectoire d'augmentation puisque les lois de finances initiales pour 2019¹, pour 2020², pour 2021³ et pour 2022⁴ ont successivement prévu :

- pour la DSU, une augmentation de 90 millions en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022 ;

- pour la DSR, une augmentation de 90 millions en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022 ;

- pour les dotations de péréquation départementales, une augmentation de 10 millions d'euros chaque année ;

- pour la dotation d'intercommunalité, une augmentation de 30 millions d'euros chaque année est prévue par le II de l'article L. 5211-28 du CGCT, mais le produit de cette hausse est prélevé sur la dotation d'aménagement.

Au total, ces majorations représentent ainsi une hausse annuelle de la part « péréquée » de la DGF mise en répartition de 220 millions d'euros par an entre 2019 et 2021 et de 230 millions d'euros en 2022.

Le montant global de la DGF, qui est un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État, étant fixé en première partie des lois de finances, toute modification de ses règles de répartition intervenant en seconde partie, notamment pour renforcer les dotations de péréquation, doit en principe être « gagée », en application de l'article L. 2334-7-1 du CGCT.

Ce gage est opéré *via* un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes en application du III de l'article 2334-7 du CGCT et de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle des EPCI (dite « part CPS » intégrée au sein de la dotation de compensation des EPCI). Pour mémoire, la dotation forfaitaire est une composante de la DGF des communes (6,8 milliards d'euros en 2022). Son montant socle est figé depuis 2015 et ses évolutions (hors minoration), ne dépendent que des évolutions de la population des communes, à laquelle s'applique un coefficient logarithmique variant de 1 à 2, afin de refléter les « charges de centralité » qu'elles supportent.

À cet écrêtement sur la dotation forfaitaire des communes s'ajoute également un écrêtement de la « part CPS » de la dotation de compensation des EPCI. Cet écrêtement est appliqué de manière homothétique, au prorata de la part CPS de chaque EPCI. Il revient au comité des finances locales (CFL) de répartir ces écrêtements entre ces deux dotations. En 2021, comme

¹ Article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

² Article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

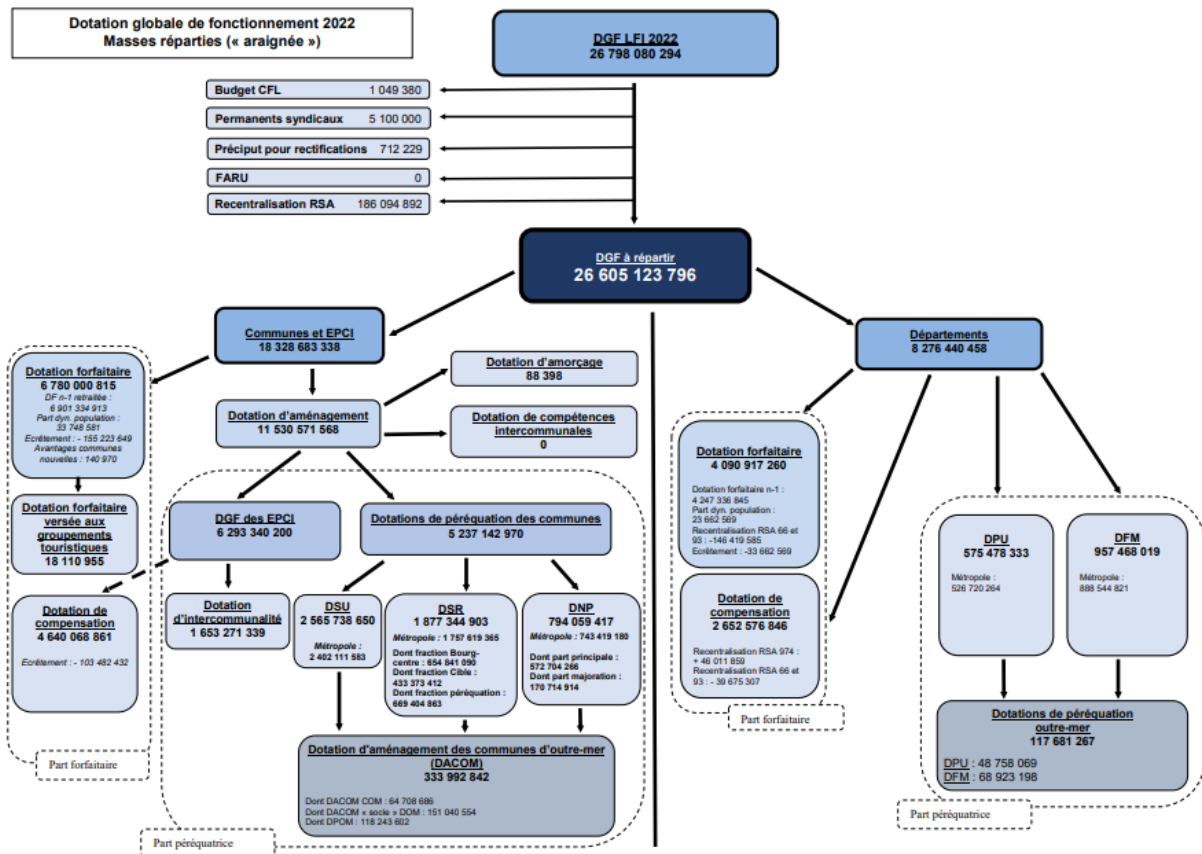
⁴ Article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

depuis 2015, le comité des finances locales a choisi de faire porter 60 % des coûts sur la dotation forfaitaire des communes et 40 % sur la « part CPS » des EPCI.

L'article L.2334-13 donne au comité des finances locales (CFL) la faculté de majorer le montant des dotations de péréquation, en compensant les majorations correspondantes dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1 précité.

Le II de l'article L. 5211-28 du même code prévoit également que l'accroissement de la dotation d'intercommunalité soit financé par la minoration de la dotation forfaitaire

Répartition de la dotation globale de fonctionnement 2022



Source : direction générale des collectivités locales

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION DE 220 MILLIONS DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALES EN 2023

Le 3° du I du présent article propose de modifier **l'article L. 2334-13 du code général des collectivités locales (CGCT)** pour inscrire en 2023 :

- une **augmentation de 90 millions d'euros du montant de la DSU**, soit 5 millions d'euros de moins que l'augmentation prévue en 2023 et un retour au niveau d'augmentation des années précédentes ;

- une nouvelle **augmentation de 90 millions d'euros du montant de la DSR**, soit 5 millions d'euros de moins que l'augmentation prévue en 2023 et un retour au niveau d'augmentation des années précédentes.

Le 2° du II propose de modifier **l'article L. 3334-4 du CGCT** pour prévoir une nouvelle hausse de **10 millions d'euros** des dotations de péréquation départementales.

Outre la hausse de l'enveloppe qui leur est associée, l'article prévoit d'autres mesures de moindre portée concernant les dotations de péréquation :

- **le 4° du I** du présent article propose de remplacer, pour la détermination de l'éligibilité à la fraction « bourg-centre » de la DGF prévue par l'article L. 2334-21 du CGCT, la notion d'agglomération par celle d'unité urbaine au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), dans un souci de sécurisation juridique de la pratique existante ;

- **le 1° du III** du présent article tend à ce que le financement des compléments de dotations d'intercommunalité versés aux EPCI percevant une dotation inférieure à 5 euros par habitant en application du III de l'article L. 5211-28 du CGCT soit assuré au sein de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité et non plus par minoration de la dotation de compensation en application de l'article L. 2334-7-1 du même code.

Le présent comporte enfin des mesures concernant les composantes non péréquatrices de la DGF.

Le 1° du II reconduit à leur niveau de 2022 les montants de la dotation forfaitaire (4 milliards d'euros) et de la dotation de compensation (2,7 milliards d'euros) des départements.

Le 2° du I du présent article propose de supprimer la mention de l'article L. 2334-7 du CGCT prévoyant que la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et que la dotation particulière aux communes touristiques ainsi que la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité intégrées à la dotation forfaitaire à compter de 1994 fassent l'objet d'une identification spécifique en son sein.

C. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RENFORCEMENT DE LA DSR DE 110 MILLIONS D'EUROS ET LA SUSPENSION DES MÉCANISMES DE MINORATIONS VISANT HABITUELLEMENT À FINANCER LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, a apporté plusieurs modifications au présent article par son amendement n° II-2877.

Cet amendement tend à **modifier le 3° du I** de façon à prévoir :

- **une hausse de la DSR de 200 millions d'euros**, soit 110 millions de plus que le montant prévu dans la version initiale de l'article ;

- **une hausse de la dotation d'intercommunalité de 30 millions d'euros** qui ne soit pas gagée sur la dotation d'aménagement comme le prévoit le II de l'article L. 5211-28 du CGCT.

Le montant total de la progression des dotations de péréquation serait ainsi porté à 320 millions d'euros.

Il insère en outre un **3° bis** après le même 3° tendant à modifier l'article L. 2334-20 du CGCT de façon à ce que **60 % de cette hausse soit fléchée vers la fraction « péréquation » de la DSR**, par dérogation aux prérogatives de répartition de cette hausse entre les trois fractions du comité des finances locales.

En outre, cet amendement complète l'article par **un V et un VI nouveaux** tendant à modifier les articles L. 2334-13, L. 2334-7 et L. 5211-28 du CGCT de façon à **suspendre les mécanismes d'écrêtements devant ordinairement être appliqués pour assurer le financement de la progression des dotations de péréquation.**

Une telle suspension a été rendue possible par l'intégration, en première partie, d'une modification de l'article 12 fixant le niveau de la DGF en relevant son montant de 320 millions d'euros par rapport au montant prévu dans la version initiale du texte (26,9 milliards d'euros), soit un montant égal à la progression des dotations de péréquation prévues au présent article, rendant non nécessaires l'application des mécanismes d'écrêtements.

D. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROGRESSION BIENVENUE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette nouvelle augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF, qui aurait pour effet de porter leur montant total à 5,5 milliards d'euros et irait dans le sens d'une meilleure équité dans la répartition des concours financiers de

l'État aux collectivités territoriales, quoique les indicateurs de péréquation existants restent largement perfectibles et reposent encore trop sur les seuls critères de richesse fiscale et insuffisamment sur des critères de charge, comme ils l'ont montré au cours de leurs différents travaux de contrôle¹. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une forte augmentation de la composante péréquatrice de la DGF, passée de 15 % à 32 % entre 2007 et 2022.

Le choix de faire porter à 60 % l'accroissement de la DSR sur la fraction dite « péréquation », qui porte mal son nom dans la mesure où elle est perçue par la très grande majorité des communes, traduit le choix de faire bénéficier un maximum de communes de l'accroissement de la DGF, avec néanmoins le risque d'une forme de saupoudrage.

Ils relèvent avec satisfaction que cette progression des dotations de péréquation s'est accompagnée cette année d'un relèvement à due concurrence du montant global de la DGF. Il s'agit d'un retour bienvenu à l'esprit de la péréquation verticale, qui avait été quelque peu dévoyé lors des exercices précédents : le financement intégral de la progression des dotations de péréquation par les dotations de forfaitaires brouillait en effet la frontière avec la péréquation horizontale.

II. UNE RÉFORME DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE

A. LE DROIT EXISTANT : LA FRACTION « PÉRÉQUATION » DE LA DSR REPOSE EN PARTICULIER SUR UN CRITÈRE DE LONGUEUR DE VOIRIE

Prévue par l'article L. 2334-22, la fraction « péréquation » (669 millions d'euros en 2022) est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Elle bénéficie à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants (environ 33 000 communes). Cette fraction est répartie :

- pour 30 % de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne ou pour les communes insulaires, la longueur de la voirie est doublée ;

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes, 20 novembre 2019 ; communication devant la commission des finances du 8 juillet 2020 sur la refonte de la péréquation.

- pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune, établi lors du dernier recensement ;

- pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

Il est à noter que, depuis 2012, un « **tunnel d'évolution** » a été institué : l'attribution au titre de cette fraction d'une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.

Prévue par l'article L. 2334-22-1, la fraction « cible » (433 millions d'euros en 2022) a été instituée en 2011 et vise quant à elle à renforcer l'intensité péréquatrice de la DSR. Elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, parmi celles éligibles au moins à l'une des deux premières fractions de la dotation de solidarité rurale, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges. **Son montant est réparti dans les mêmes conditions que pour la DSR « péréquation », et repose donc également à hauteur de 30 % sur un critère de longueur de voirie.**

En revanche, aucun « tunnel d'évolution » n'a été institué s'agissant de la fraction « cible ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE REMPLACEMENT D'UN CRITÈRE DE VOIRIE PAR UN CRITÈRE DE SUPERFICIE PONDÉRÉ PAR UN COEFFICIENT DE DENSITÉ ET DE POPULATION ET LA MISE EN PLACE D'UN « TUNNEL D'ÉVOLUTION » POUR LA FRACTION « CIBLE »

Le 5° du I propose de supprimer le critère de longueur de voirie communale utilisé, en application de l'article L. 2334-22 du CGCT, pour le calcul des attributions au titre des fractions « péréquation » et « cible » de la DSR. Ce critère serait remplacé par la superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population. Il est précisé que :

- le coefficient de densité est égal à un, majoré du rapport entre la densité de la commune et la densité moyenne des communes appartenant au même groupe démographique, sans que ce rapport puisse excéder deux ;

- le coefficient de population est égal à un, majoré, pour les communes de 500 habitants et plus, de quatre tiers du logarithme de la population divisée par 500 ;

- la superficie prise en compte est plafonnée au triple de la superficie moyenne des communes appartenant au même groupe démographique, avant d'être doublée pour les communes insulaires ou situées en zone de montagne.

Ce nouveau critère, comme le critère qu'il remplace, compterait à hauteur de 30 % dans l'attribution des fractions « péréquation » et « cible » de la DSR pour les communes qui y sont éligibles.

Par ailleurs, le 6° du I tend à modifier l'article L. 2334-22-1 du CGCT de façon à instituer un mécanisme de « tunnel d'évolution » des attributions versées au titre de la fraction « cible ». Ainsi, comme pour les deux autres fractions, le montant versé à compter de 2023 ne pourrait être ni inférieur à 90 % ni supérieur à 120 % du montant versé l'année précédente.

*

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME APPROUVÉE PAR LE COMITÉ DES FINANCES LOCALES VISANT À REMÉDIER À CERTAINS BIAIS GÉNÉRÉS PAR LE CRITÈRE DE LONGUEUR DE VOIRIE

Le remplacement du critère de longueur de voirie communale utilisé pour le calcul de la DSR a fait l'objet de travaux au cours de l'année 2022 au sein du CFL.

Il convient en effet de rappeler que la vocation initiale de ce critère est de tenir compte des charges de ruralité et de refléter l'étendue et/ou la densité du territoire d'une commune.

Or, dans sa délibération conclusive n° 2022-10 du 6 septembre 2022, **le CFL a justifié cette réforme par les inconvénients du critère de longueur de voirie communale en termes d'équité de traitement et de cohérence avec son objectif de rendre compte au mieux des charges de ruralité.**

Ce critère a en effet été jugé **inéquitable dans la mesure où l'appartenance d'une commune à une métropole ou à une communauté urbaine (soit près de 1 500 communes) entraîne l'obligation de transférer la propriété de la voirie communale à l'intercommunalité, celle-ci ne pouvant dès lors plus être prise en compte dans le calcul de la DSR.** Ces communes peuvent donc être potentiellement exclues d'une partie de leur DSR alors même que les charges que l'indicateur est censé représenter, liées à l'étendue et à la densité du territoire communal n'ont pas évolué et qu'une commune présentant des caractéristiques similaires mais appartenant à une autre catégorie de groupement ne le serait pas.

Ce critère serait en outre incohérent avec les objectifs poursuivis par la DSR dans la mesure où :

- la longueur de voirie est liée à l'occupation des sols, ce qui tend à favoriser les communes rurales les plus urbanisées ;

- il ne rend pas compte de la diversité des charges liées à l'espace auxquelles sont confrontées les communes rurales.

Ainsi, dans sa délibération précitée, le CFL a considéré qu'un indicateur tenant compte de la superficie, pondérée par la densité et par la population tel que celui prévu par le présent article serait *« de nature à refléter de manière plus objective et homogène les charges communales liées à l'entretien de l'espace, à la répartition de la population sur le territoire et aux besoins d'équipements et de services en milieu rural »*.

Il convient de noter que les coefficients de densité et de population prévus sont nécessairement positifs, de telle sorte que la densité où la population d'une commune puisse éventuellement majorer, mais sans pouvoir minorer, l'attribution perçue à superficie égale.

Des plafonds au titre de la superficie et de la densité prise en compte ont également été introduits pour éviter des évolutions disproportionnées. De même, l'institution d'un tunnel d'évolution pour la fraction « cible », également souhaitée par le CFL, est de nature à atténuer les effets de cette réforme.

Les communes de montagnes et insulaires conserveraient le principe d'un doublement de leurs points au travers de la superficie prise en compte.

Les simulations réalisées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) attestent d'effets globaux limités de la réforme.

S'agissant de la fraction « péréquation », le volume de crédits « déplacés » du fait de cette réforme serait toujours inférieur à 1 % en 2023 dans toutes les strates de population. Il représenterait au total 11,8 millions d'euros, soit 1,8 % de la fraction.

S'agissant de la fraction « cible », le volume de crédits « déplacés » serait également inférieur à 1 % pour les strates de population supérieures à 1 000 habitants. Le taux serait légèrement supérieur pour les strates de population inférieures et pour les communes de montagne, tout en restant inférieur à 4 %. Il représenterait au total 25,9 millions d'euros, soit 6 % de la fraction. Les mouvements sur cette fraction seraient toutefois en réalité moindres en 2023 dans la mesure où ces simulations n'intègrent pas l'application du tunnel d'évolution prévu.

Simulation de l'impact de la réforme proposée au présent article sur les fractions « péréquation » et « cible » de la DSR

Strate	Seuils de population	DSR-P 2022 réelle	DSR-P 2022 simulée	Fraction péréquation		
				DSR-P/hab avec voirie (réelle)	DSR-P/hab 2022 simulée	Effet de la substitution
1	0 à 499 hab.	122 228 325	121 075 080	29,43	29,15	-0,94%
2	500 à 999 hab.	115 268 573	114 446 896	23,32	23,15	-0,71%
3	1 000 à 1 999 hab.	132 927 221	133 550 589	19,68	19,77	0,47%
4	2 000 à 3 499 hab.	103 883 441	104 585 044	16,78	16,90	0,68%
5	3 500 à 4 999 hab.	66 244 394	66 503 165	15,29	15,35	0,39%
6	5 000 à 7 499 hab.	74 091 268	74 373 685	14,46	14,51	0,38%
7	7 500 à 9 999 hab.	49 366 297	49 475 057	13,85	13,88	0,22%
Communes de montagne		128 406 937	127 692 067	20,31	20,20	-0,56%

Strate	Seuils de population	DSR-C 2022 réelle	DSR-C 2022 simulée	Fraction cible		
				DSR-C/hab avec voirie (réelle)	DSR-C/hab 2022 simulée	Effet de la substitution
1	0 à 499 hab.	63 181 283	65 425 939	15,21	15,75	3,55%
2	500 à 999 hab.	76 755 937	74 719 738	15,53	15,12	-2,65%
3	1 000 à 1 999 hab.	91 056 554	91 665 981	13,48	13,57	0,67%
4	2 000 à 3 499 hab.	72 446 340	72 857 251	11,70	11,77	0,57%
5	3 500 à 4 999 hab.	45 458 276	45 040 337	10,49	10,39	-0,92%
6	5 000 à 7 499 hab.	52 386 467	51 980 107	10,22	10,14	-0,78%
7	7 500 à 9 999 hab.	30 061 059	29 656 588	8,43	8,32	-1,35%
Communes de montagne		53 792 060	55 377 505	8,51	8,76	2,95%

Note : s'agissant de la fraction « cible », l'introduction du tunnel d'évolution de l'attribution proposée par le présent article n'est pas prise en compte.

Source : DGCL

Les rapporteurs spéciaux prennent donc acte des évolutions proposées, conformes aux délibérations du CFL.

III. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION VERSÉE AUX COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LE DROIT EXISTANT : DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION OUTRE-MER RÉFORMÉES EN 2020

En matière de péréquation verticale, un régime particulier s'applique aux outre-mer : **toutes les communes bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM)**. Cette dotation se compose de **quotes-parts de dotation de solidarité urbaine (DSU), de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation nationale de péréquation (DNP)**.

Le montant de ces quotes-parts est **calculé en fonction de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, initialement majorée de 35 %**, en application de **l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**.

Avant 2020, aucun critère péréquateur autre que la population n'intervenait dans la répartition de la quote-part DSU et DSR des communes. En revanche, des critères péréquateurs permettent de répartir la DNP entre les communes d'outre-mer à raison de 50 % en fonction de la population de la DGF et de 50 % en fonction du niveau des impôts « ménages »¹.

La DACOM était répartie en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre toutes les communes des départements d'outre-mer (DOM), indépendamment de leurs ressources et de leurs charges.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017², **la DACOM était répartie en fonction de critères peu ou pas péréquateurs, et ne permet pas de cibler les communes en ayant véritablement besoin**. La comparaison des communes éligibles à la péréquation en métropole et des communes d'outre-mer, qui sont toutes éligibles à la DACOM, montre que les premières ont perçu 125,8 euros par habitant en 2016 au lieu de 75,93 euros par habitant pour les secondes. La Cour des comptes indiquait que, d'après la DGCL, les critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR, appliqués aux communes des départements d'outre-mer, les classeraient parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations et qu'elles étaient donc traitées moins favorablement, en matière de péréquation verticale, que les communes de l'hexagone.

C'est la raison pour laquelle, suite aux travaux du comité interministériel des outre-mer du 22 février 2019 et du comité des finances locales au cours de l'année 2019, une réforme de la péréquation verticale

¹ Sommes comprises dans les rôles généraux de la commune au titre de l'année.

² Cour des comptes, rapport sur « Les finances publiques locales » de 2017.

applicable aux outre-mer a été engagée dans le cadre des lois de finances pour 2020 et 2021, avec notamment :

- un **relèvement du coefficient de majoration de la quote-part DSU-DSR de 35 % en 2019 à 56,5 % en 2022** afin d'amplifier l'effort en faveur de l'outre-mer. Ainsi, le montant de la DACOM est passé de 258 millions d'euros en 2019 à 322 millions d'euros en 2022 ;

- la création, au sein d'un nouvel article **L. 2334-23-1 du CGCT, d'une nouvelle dotation de péréquation outre-mer (DPOM)** égale au solde entre l'enveloppe totale résultant de l'application du coefficient précité et, pour les DOM, une enveloppe égale à une fraction de la DACOM perçue en 2019 passée de 95 % en 2020 à 75 % pour les COM, d'une enveloppe égale à la DACOM perçue en 2019.

L'article L. 2334-23-2 créé par la loi de finances initiale pour 2020 prévoit que cette DPOM soit répartie en fonction d'un indice synthétique établi sur la base de critères de ressources et de charges :

- le potentiel financier par habitant, majoré des recettes perçues par les communes au titre de l'octroi de mer (environ 80 % de l'indice synthétique) ;

- le revenu par habitant (environ 20 % de l'indice synthétique).

L'article L. 2334-23-1 du CGCT précité a également introduit une **clause de garantie** assurant à chaque commune de ne pas percevoir un montant par habitant de dotation inférieur au montant par habitant perçu en 2019.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES DOTATION DE PÉRÉQUATION OUTRE-MER ET DE LEUR INTENSITÉ PÉRÉQUATRICE EN 2021

Le a) du 7° du I du présent article propose de relever de 56,5 % à 63 % en 2022 le coefficient de majoration des dotations de péréquation en faveur de l'outre-mer.

Le b) du même 7° prévoit d'abaisser de 75 % à 65 % la part de la DACOM au sein de l'enveloppe de dotations de péréquation en faveur de l'outre-mer, relevant ainsi de 25 % à 35 % la part de la DPOM. La situation reste inchangée dans les COM.

La clause de garantie précitée continue de s'appliquer, de telle sorte qu'une collectivité d'outre-mer ne peut se voir attribuer un montant de dotation de péréquation inférieur à celui de 2019.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER À SALUER, MAIS DONT LE FINANCEMENT REPOSE À NOUVEAU SUR LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Selon l'évaluation préalable du présent article, le montant total des dotations de péréquation attribuées aux communes d'outre-mer devrait s'élever en 2022 à 334 millions d'euros.

En particulier, l'augmentation du coefficient de majoration des dotations devrait permettre d'atteindre, soit environ l'objectif fixé en 2020 à horizon 2023, à savoir celui d'un relèvement de 62 millions d'euros de la DACOM par rapport à 2020.

Si les rapporteurs spéciaux souscrivent pleinement à l'amélioration de la péréquation en faveur des communes des DOM, poursuivie par le présent article, ils peuvent s'étonner, comme l'année précédente, que cette augmentation de la péréquation soit réalisée au sein de l'enveloppe de péréquation interne à la DGF, sans abondement complémentaire de l'État.

IV. AJUSTEMENT DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE

A. LE DROIT EXISTANT: LA DOTATION POLITIQUE DE LA VILLE BÉNÉFICIE NOTAMMENT AUX COMMUNES ABRITANT DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Créée en remplacement de l'ancienne dotation de développement urbain (DDU) par l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2015¹ et régie par les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du code général des collectivités territoriales, **la DPV vise à soutenir les communes confrontées à des charges particulièrement lourdes au regard de la politique de la ville.**

Y sont éligibles les communes de métropole remplissant les trois conditions cumulatives suivantes :

- avoir été éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU) au moins une fois au cours des trois derniers exercices et, pour les communes de plus de 10 000 habitants, avoir fait partie des 250 premières communes éligibles de cette strate démographique au cours des trois derniers exercices ;

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

- présenter une proportion de population située soit en quartier prioritaire de la politique de la ville soit en zone franche urbaine égale ou supérieure à 19 % de la population INSEE de la commune au 1^{er} janvier 2016 ;

- faire partie du périmètre d'intervention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au titre du programme national de rénovation urbaine ou du nouveau programme de renouvellement urbain.

Les communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane peuvent également bénéficier de la DPV dans les conditions définies à l'article L. 2334-41 du CGCT. Sont ainsi éligibles les communes des départements d'outre-mer de plus de 5 000 habitants sur le territoire desquelles il existe au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Sont également éligibles les communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane citées dans la liste¹ des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants.

Au titre de 2022, 172 communes de métropoles et 17 communes d'outre-mer sont éligibles à la DPV, soit 189 communes.

Le représentant de l'État dans le département attribue ensuite les crédits de l'enveloppe départementale (150 millions d'euros d'autorisations d'engagement en projet de loi de finances pour 2023) entre les différents projets sélectionnés afin de **financer les actions prévues par les contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AJUSTER LES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE DES POPULATIONS RÉSIDANT EN QPV

Jusqu'à présent, la population résidant en QPV prise en compte était celle authentifiée par l'arrêté du 17 juin 2016 authentifiant les populations de quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cet arrêté ayant été abrogé et remplacé par un arrêté du 18 novembre 2021 authentifiant les populations résidant en QPV au 1^{er} janvier 2018, il est nécessaire de pouvoir comparer ces nouvelles populations résidant en QPV à la population totale de l'année 2018.

Afin que cette nouvelle comptabilisation ne se traduise pas par une perte d'éligibilité de certaines communes, **le 10° du I** du présent article prévoit d'abaisser de 19 % à 16 % le ratio de population résident en QPV déterminant l'éligibilité à la dotation en application du 2° du I de

¹ Tableau annexé à l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) « présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain ».

l'article L. 2334-40 du CGCT. Compte tenu de la nouvelle authentification des populations au 1^{er} janvier 2018, la référence à l'année 2016 est également supprimée de ce même 2^o.

*

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DE DE LA COMMISSION DES FINANCES

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette modification des critères d'éligibilité à la DPV, qui visent à neutraliser les effets de bord d'une évolution dans la comptabilisation de la population dans les QPV sur l'éligibilité à la DPV.

Il convient de relever qu'une telle disposition, relative à une dotation budgétaire, ne devrait pas, pour des raisons tenant à la clarté de la loi, trouver sa place dans l'article de la loi de finances habituellement dédié à la répartition de la DGF et des fonds de péréquation horizontale.

V. LA NEUTRALISATION EN 2023 DES EFFETS DE LA RÉFORME DE L'EFFORT FISCAL ET DIVERSES MESURES RELATIVES AUX INDICATEURS FINANCIERS

A. LES EFFETS DE LA RÉFORME DES MODALITÉS DE CALCUL DE L'EFFORT FISCAL PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2022 AVAIENT DÉJÀ ÉTÉ NEUTRALISÉS EN 2022

Pour mémoire, **l'effort fiscal a initialement pour objet de mesurer le degré de pression fiscale des communes sur leurs ménages**. Il repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers des communes fragiles mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales qu'en direction de communes qui disposent encore de marges fiscales importantes. Afin de mesurer cette pression fiscale, l'effort fiscal se calcule en divisant les produits effectivement perçus sur le territoire de la commune au titre des taxes sur les ménages par les produits potentiels de ces mêmes taxes. **Les produits au numérateur étant des produits réels, ils intègrent les impôts perçus tant par la commune que par l'EPCI au titre des impôts « ménages ».**

Formule de calcul de l'effort fiscal des communes jusqu'en 2021

$$\frac{\text{Produits (TFPB, TFPNB, TH, TAFNB) après écrêtement + exonérations + TEOM, REOM}}{\text{Potentiel fiscal 3 taxes}}$$

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TH : taxe d'habitation ; TAFNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; REOM : redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

L'écrêtement mentionné concerne le mécanisme prévu aux trois derniers alinéas de l'article L. 2334-5 du CGCT prévoyant un mécanisme de minoration du produit pris en compte lorsque l'augmentation du taux moyen pondéré de la commune est supérieure à celle constatée pour les communes de même importance démographique.

Les travaux du CFL ont cependant remis en cause la pertinence de l'indicateur au regard des évolutions de la fiscalité locale. En premier lieu, sa finalité qui est de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages se heurterait au fait que, *via* la prise en compte de la TFPB, l'effort fiscal concerne également la pression exercée sur les entreprises. En second lieu, **le mécanisme du coefficient correcteur issu de la suppression de la taxe d'habitation pour les communes entraîne une certaine déconnexion entre les ressources perçues par la commune et celles acquittées par les contribuables qui résident sur son territoire.**

Pour cette raison, et dans la lignée de réflexions engagées dans le cadre du CFL, **l'article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a prévu une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-5 du CGCT afin de redéfinir l'effort fiscal dans sa philosophie et dans son mode de calcul.** L'indicateur aurait désormais pour fonction non plus de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages d'une commune donnée mais de **mesurer la fiscalité effectivement levée par une commune par rapport à la fiscalité qu'elle peut effectivement mobiliser.**

Ces réflexions conduisent à prendre pour référence non plus les ménages mais la commune, écartant ainsi les produits intercommunaux des impôts ménages qui n'auraient plus de pertinence selon cette conception renouvelée de l'effort fiscal.

La nouvelle formule proposée prévoirait ainsi de calculer l'effort fiscal comme le rapport entre les produits réels des impôts sur lesquels les communes conservent un pouvoir de taux (TH sur les résidences secondaires, TFPB, TFPNB) et le produit potentiel afférent à ces impôts.

Formule de calcul de l'effort fiscal des communes depuis 2022

*Produit réel de TH RS, TFPB, TFPNB
perçu par la commune*

/

*Produit potentiel de TH RS, TFPB, TFPNB
levable par la commune*

Le même article a assuré la coordination avec l'article L. 2336-2 du CGCT pour le calcul de l'effort fiscal agrégé (EFA) utilisé dans le cadre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En application de l'article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2022, l'impact de cette réforme a cependant été intégralement neutralisé en 2022. Dans le cadre plus large de la refonte des indicateurs financiers issu de la réforme de la taxe d'habitation, cette loi avait mis en place des « **fractions de correction** » **visant à égaliser les variations induites par cette réforme pour chaque commune sur le potentiel financier (et le potentiel financier agrégé) et sur l'effort fiscal (et l'effort fiscal agrégé).**

Ces fractions de corrections ne visent à neutraliser que les effets liés au changement de mode de calcul des indicateurs, tandis que les évolutions de richesse pourraient continuer d'être captées.

Ces fractions de correction seront néanmoins **multipliées par un coefficient dégressif avec le temps jusqu'à devenir nul en 2028**. Celui-ci serait en revanche égal à 1 en 2022, de sorte que les évolutions proposées **n'auront aucun impact cette année.**

Dégressivité du coefficient appliqué à la fraction de correction de la réforme des indicateurs financiers des communes et ensembles intercommunaux

Année	Coefficient appliqué à la fraction de correction
2022	1
2023	0,9
2024	0,8
2025	0,6
2026	0,4
2027	0,2
2028	0

Source : commission des finances du Sénat

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE NEUTRALISATION DE L'IMPACT DE LA RÉFORME DE L'EFFORT FISCAL EN 2023

Le IV du présent article tend à modifier l'article 252 précité de la loi de finances pour 2021 de façon à ce que la dégressivité du coefficient appliqué à la fraction de correction ne soit pas appliquée à l'effort fiscal en 2023.

Ainsi, l'application de la fraction de correction permettrait à nouveau en 2023 d'égaliser, pour chaque collectivité, le niveau de cet indicateur avec celui qui aurait été calculé avant la réforme.

Outre cette mesure, le présent article prévoit plusieurs évolutions de moindre portée en matière d'indicateurs financiers avec :

- **au 2° du IV**, une précision sur les modalités de prise en compte de la redevance d'assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale prévues par l'article L. 5211-29 du CGCT ;

- **au 1° du I**, une précision sur les modalités de prise en compte des attributions de compensation pour le calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique prévues par l'article L. 2334-4 du même code et corrige une erreur rédactionnel. **Le b) du IV** assure la coordination avec cette correction ;

- **au a) du même IV**, une correction rédactionnelle.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME DONT LES EFFETS NE SONT TOUJOURS PAS PRÉCISÉMENT ÉVALUÉS

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, les rapporteurs spéciaux avaient jugé cette réforme de l'effort fiscal prématurée alors que la délibération n° 2021-12 du CFL du 20 juillet 2021 se limitait à « l'envisager ». Il est à noter que cette solution n'est d'ailleurs présentée que comme transitoire par le CFL, qui estime que l'indicateur pourrait être à terme remplacé par la prise en compte du seul revenu par habitant de la commune, sous réserve d'une évaluation des conséquences d'un tel remplacement.

Les premières simulations présentées au CFL par la DGCL en 2022 ont illustré l'impact très important de cette réforme sur les communes. Si la fraction de correction n'avait pas été appliquée, elle aurait entraîné des évolutions moyennes de l'effort fiscal supérieures à 5 % dans l'ensemble des strates, et pouvant aller jusqu'à 16 %. L'impact aurait été particulièrement important dans les strates les plus peuplées et parmi les communes de moins de 500 habitants.

Simulation de l'impact de la réforme de l'effort fiscal en 2022 en l'absence de neutralisation

EF moyen 2022 brut	Variation de l'EF 2022 hors FC par rapport à l'EF 2021	
	En valeur	En %
0,882507	-0,105753	-10,70%
0,952052	-0,072473	-7,07%
0,983232	-0,061013	-5,84%
1,011518	-0,076844	-7,06%
1,031152	-0,088996	-7,95%
1,071293	-0,093548	-8,03%
1,104723	-0,087114	-7,31%
1,130098	-0,091999	-7,53%
1,118488	-0,088625	-7,34%
1,102176	-0,116873	-9,59%
1,081692	-0,165920	-13,30%
1,047674	-0,134136	-11,35%
0,919133	-0,174926	-15,99%
1,132132	-0,181855	-13,84%
0,856138	-0,060133	-6,56%

Source : DGCL

La délibération n° 2022-10 précitée du CFL du 6 septembre 2022 a reconnu que cette réforme ne pouvait être considérée comme pérenne au regard « *des effets indésirables qu'est susceptible de produire la suppression des produits fiscaux levés par les établissements publics de EPCI à fiscalité propre sur le territoire d'une commune du calcul de cet indicateur* ». Le CFL a également jugé insatisfaisantes les alternatives envisagées à ce jour compte tenu des simulations réalisées (suppression de l'effort fiscal, remplacement par un indicateur de revenu par habitant), et a donc jugé que ses travaux devaient se poursuivre afin d' « *identifier la possibilité de réformer l'effort fiscal ou de lui substituer d'autres indicateurs dans la répartition des dotations et fonds de péréquation* ».

Le CFL a également exprimé son souhait, que la correction des effets de la réforme de l'effort fiscal des communes soit intégralement maintenue en 2023, dans l'attente de la mise en œuvre d'une solution pérenne, qui est satisfait par le dispositif proposé.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver cette mesure de neutralisation, nécessaire au vu des déséquilibres que l'application de la nouvelle formule de calcul de l'effort fiscal pourrait provoquer. La méthode retenue, qui consiste à inscrire dans la loi une réforme avant de l'avoir évaluée, pour ensuite en suspendre l'application deux années de suite, ne manque pas d'interroger.

VI. ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES

A. LE DROIT EXISTANT : LE BÉNÉFICE DU FPIC EST CONDITIONNÉ À UN EFFORT FISCAL AGRÉGÉ INFÉRIEUR À 1 ET, EN CAS DE PERTE D'ÉLIGIBILITÉ, LE MÉCANISME DE GARANTIE APPLIQUÉ EST LIMITÉ À UN AN

Institué par la loi de finances initiale pour 2012¹ et régi par les articles L. 2336-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est le principal dispositif de péréquation horizontale du bloc communal. Depuis 2016, le montant du FPIC s'élève à 1 milliard d'euros.

La principale spécificité du FPIC est l'échelle à laquelle s'opère la redistribution horizontale des ressources. En effet, dans le cadre du FPIC, celle-ci n'est pas opérée entre les communes mais entre les territoires. En pratique, cette notion de « territoire » est matérialisée par la création d'une catégorie nouvelle, l'ensemble intercommunal (EI), qui regroupe

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres.

Ainsi, de nouveaux indicateurs financiers ont été institués pour servir de socle aux prélèvements et reversements s'opérant à l'échelle « agrégée » des territoires. La richesse d'un EI est appréciée grâce au **potentiel financier agrégé (PFIA)** et la mesure de la pression fiscale opérée par les collectivités territoriales sur les ménages de ce territoire est donnée par **l'effort fiscal agrégé (EFA)**.

Institué par **l'article L. 2336-2 du CGCT**, ce dernier indicateur est déterminé par le rapport entre :

- d'une part, la somme des produits perçus par l'EPCI et ses communes membres ou par la commune isolée au titre d'un panier de ressources fiscales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non-bâties, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagère) ;

- d'autre part, un potentiel financier agrégé dit « trois taxes », dont le calcul repose uniquement sur l'application des taux moyens nationaux aux bases brutes de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties.

L'EFA est pris en compte pour le calcul des attributions au titre du FPIC afin de limiter le bénéfice du fonds pour des EI qui disposent de marges de manœuvres fiscales supérieures à la moyenne nationale et pouvant donc accroître leurs ressources par leurs propres décisions avant de faire appel à la solidarité nationale. La prise en compte de l'effort fiscal agrégé vise ainsi à limiter les effets d'aubaine et les phénomènes de concurrence fiscale entre les collectivités territoriales.

La redistribution est ensuite opérée en deux temps :

- au niveau national, les ensembles intercommunaux sont contributeurs et/ou bénéficiaires du FPIC en fonction de critères de ressources agrégés et de charges ;

- le montant ainsi prélevé ou attribué à l'EI donne ensuite lieu à une répartition entre l'EPCI et les communes membres. Les EI ont toutefois la faculté de déterminer eux même les modalités de répartition interne du FPIC à condition qu'une délibération en ce sens ait été adoptée, selon les cas, à la majorité des deux tiers ou à l'unanimité.

Conformément à l'article L. 2336-3 du CGCT, le critère unique établissant l'éligibilité d'un établissement intercommunal (EI) au prélèvement au titre du FPIC est la richesse d'un territoire, ici interprétée comme le fait de disposer d'un PFIA par habitant supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale.

Le montant de la contribution du territoire est déterminé en fonction de sa population, multipliée par un **indice synthétique de prélèvement** qui est lui-même fonction :

- pour 75 %, d'un critère de ressources : l'écart relatif entre le PFIA par habitant et 0,9 fois le PFIA moyen par habitant ;
- pour 25 %, d'un critère de charges : l'écart relatif entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant.

Après application d'une quote-part réservée aux territoires ultramarins et conformément à l'article L. 2336-5 du CGCT, **sont éligibles au reversement au titre du FPIC 60 % des EI métropolitains**, classés selon un **indice synthétique de reversement** qui est fonction :

- pour 60 %, d'un critère de charges : le rapport entre le revenu moyen par habitant en métropole et le revenu par habitant de l'EI ou de la commune isolée ;
- pour 40 %, de deux critères de ressources : d'une part, le rapport entre le PFIA par habitant moyen national et le PFIA par habitant de l'EI ou de la commune isolée (20 %) et d'autre part, pour les raisons évoquées *supra*, le rapport entre l'EFA de l'EI ou de la commune isolée et l'EFA moyen national (20 %).

Il est à noter que **le critère de l'EFA est même susceptible de s'appliquer « une seconde fois », puisqu'en application du même article L. 2336-5 du CGCT sont exclus du reversement les EI ou communes isolées dont l'EFA est inférieur à 1.**

Enfin, l'article L. 2336-6 du CGCT prévoit un mécanisme de garantie de sortie pour les EI perdant l'éligibilité à une attribution au titre du FPIC. Les EI concernés bénéficient ainsi d'une attribution d'un montant égal à 50 % du montant perçu l'année précédente, avant une sortie complète en N+2

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INTRODUCTION D'UN MÉCANISME DE GARANTIE SUR TROIS ANS EN CAS DE PERTE D'ÉLIGIBILITÉ AU FPIC ET LA SUPPRESSION DU CRITÈRE D'INSUFFISANCE D'EFFORT FISCAL AGRÉGÉ DÉTERMINANT L'INÉLIGIBILITÉ À UN REVERSEMENT

Le 8° du I du présent article vise à supprimer l'exigence, posée à l'article L. 2336-5 du CGCT, selon laquelle sont exclus du reversement les EI ou communes isolées dont l'EFA est inférieur à 1.

Le 9° du même I tend quant à lui à modifier l'article L. 2336-6 du même code de façon à étendre sur trois ans le mécanisme de garantie de sortie du FPIC. Il est ainsi proposé que les EI perdant l'éligibilité à une attribution au titre du FPIC perçoivent une garantie égale :

- en N+1, à 75 % de la dernière attribution perçue ;
- en N+2, à 50 % de cette attribution ;

La perte complète du bénéfice de l'attribution au titre du FPIC n'interviendrait ainsi qu'en N+3.

C. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION SUR CINQ ANS DU MÉCANISME DE GARANTIE

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, un amendement n° II-440 des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, Marina Ferrari et Joël Giraud, a été retenu sur cet article.

Il tend à modifier **le 9 du I** du présent article de façon à **étendre sur cinq ans au lieu de trois le mécanisme de garantie de sortie du FPIC**. Il est proposé que les EI perdant l'éligibilité à une attribution au titre du FPIC perçoivent une garantie égale :

- en N+1, à 90 % de la dernière attribution perçue ;
- en N+2, à 75 % de cette attribution ;
- en N+3, à 50 % de cette attribution ;
- en N+4, à 25 % de cette attribution.

La perte complète du bénéfice de l'attribution au titre du FPIC n'interviendrait ainsi qu'en N+5.

D. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES ÉVOLUTIONS QUI VONT DANS LE SENS DE LEURS RECOMMANDATIONS

Les rapporteurs spéciaux relèvent que les évolutions proposées au présent article vont pleinement dans le sens des recommandations qu'ils ont formulées dans leur récent rapport « Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales »¹.

¹ « Pour un fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales », Rapport d'information de MM. Charles Guené et Claude Raynal fait au nom de la commission des finances du Sénat, 20 octobre 2020.

Le manque de visibilité financière pour les collectivités territoriales, qui découle de la réforme en cours des indicateurs financiers suite à la suppression de la taxe d'habitation, plaide pour un renforcement des mécanismes de garantie actuels, afin de donner plus de visibilité aux élus et d'éviter les sorties brusques du FPIC.

Les rapporteurs spéciaux considéraient que la réalisation de cet objectif pourrait comporter deux volets :

- un volet « administratif », en donnant aux préfetures l'instruction de repérer puis d'informer et le cas échéant d'accompagner les collectivités susceptibles de sortir du FPIC à horizon rapproché, afin que celles-ci puissent s'y préparer au mieux, et en prévoyant que l'application du mécanisme de garantie de sortie (ce qui n'est actuellement pas le cas) apparaisse distinctement dans les fiches de notifications FPIC annuelles et soit clairement explicitée dans les courriers du préfet accompagnant ces fiches ;

- un volet « législatif », **en réintroduisant un mécanisme de lissage sur plusieurs années de la garantie de sortie du FPIC (recommandation n° 2). Il s'agit d'une demande forte exprimée par certaines associations d'élus, à laquelle le dispositif proposé permet de répondre.**

Au cours de leurs différents travaux, les rapporteurs spéciaux ont en outre insisté sur l'importance de mieux prendre en compte les charges supportées par les collectivités territoriales dans les systèmes de péréquation verticale et horizontale en parallèle de l'appréciation des ressources traduite par les indicateurs de potentiel fiscal et financier.

Or, contrairement à ce qui est prévu en matière de prélèvement, la prise en compte des charges occupe une place prépondérante en matière d'attributions du FPIC, puisque l'indice synthétique de reversement est composé pour 60 % du critère de charges qu'est le revenu moyen par habitant.

Ainsi, dans le souci d'une prise en compte accrue des charges au sein du FPIC, le mécanisme de reversement doit concerner une large majorité des ensembles intercommunaux (EI). C'est en théorie le cas puisque la loi pose que 60 % d'entre eux y sont éligibles.

Néanmoins, dans les faits, la part d'EI bénéficiaires du FPIC est inférieure à ce pourcentage. En effet, comme indiqué *supra*, **le mécanisme d'exclusion du reversement des EI éligibles dont l'effort fiscal agrégé (EFA) est inférieur à 1 prévu par l'article L. 2336-5 du CGCT conduit en pratique à en exclure certains des EI éligibles** : en 2021, cela concernait 59 EI et communes isolées, de telle sorte qu'en réalité seuls 55,5 % des EI étaient effectivement bénéficiaires du FPIC au titre de 2021.

Il est à noter que la réforme du calcul de l'effort fiscal prévue par l'article 194 de la loi de finances pour 2022 (voir *supra*), dont les effets sont neutralisés en 2022, aurait conduit selon l'évaluation préalable à exclure 152 ensembles intercommunaux en l'absence de toute neutralisation. Les effets baissiers de la réforme de l'EFA plaident ainsi également pour une suppression de ce critère en tant que critère d'exclusion. Le critère continuera de peser dans le calcul du montant reversé pour les EI qui y sont éligibles.

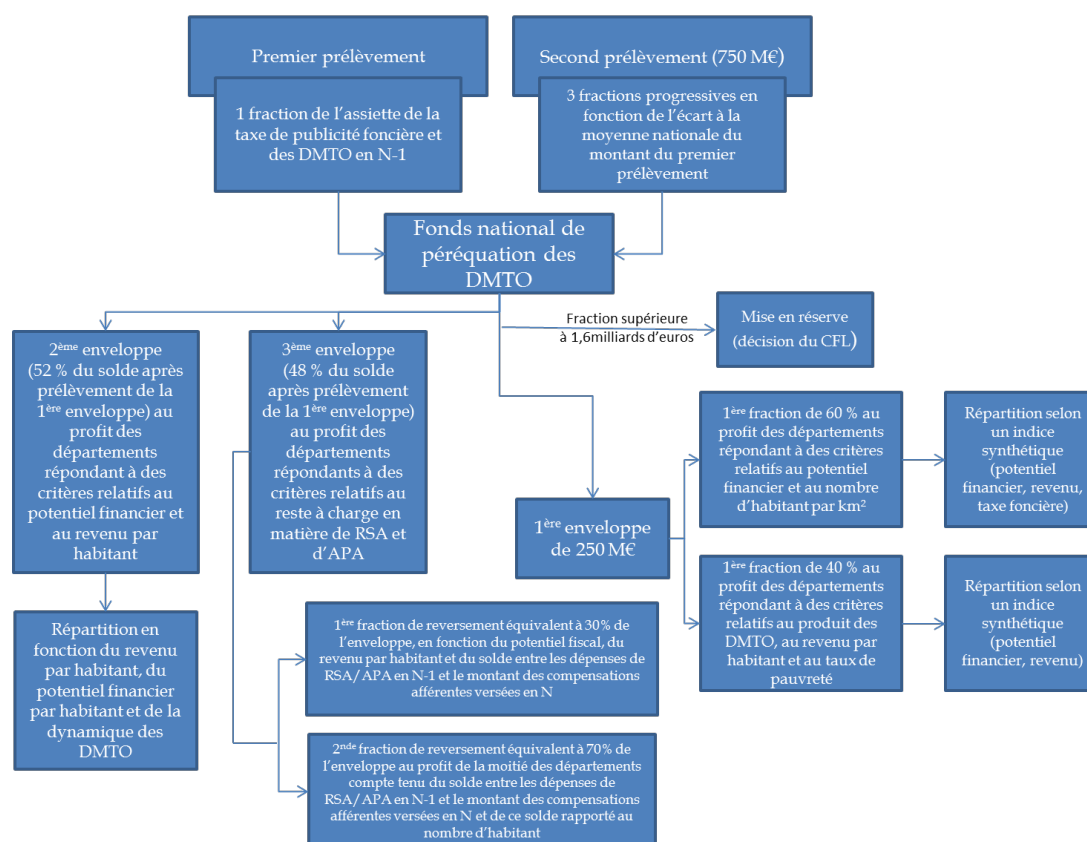
Face à ce constat, les rapporteurs spéciaux avaient préconisé de faire en sorte que 60 % du total des EI soient effectivement bénéficiaires du FPIC (recommandation n° 3), ce que permet le dispositif proposé.

VII. LES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX (DMTO)

A. LE DROIT EXISTANT : UN FONDS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE DOTÉ DE 1,6 MILLIARD D'EUROS

Institué par l'article L. 3335-2 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 255 de la loi de finances initiale pour 2020 et doté de 1,6 milliard d'euros, le fonds national de péréquation des DMTO est un fonds de péréquation horizontale visant à redistribuer entre les départements le produit des DMTO perçus par ceux-ci en fonction de critères de ressources et de charges. Il regroupe trois anciens fonds de péréquation : le fonds DMTO « historique », le fonds de solidarité des départements et le fonds de soutien interdépartemental.

Schéma de fonctionnement du fonds national de péréquation des DMTO



Source : commission des finances du Sénat

Les critères de répartition au titre de ce fonds font intervenir, pour ce qui concerne le reversement, le rapport entre le taux départemental de TFPB de l'année précédente et le taux moyen national. Cet indicateur poursuit en l'espèce la même vocation que l'effort fiscal.

Il est à noter que compte tenu du fait que les départements n'ont pas voté de taux de TFPB en 2021 du fait de la redescente aux communes de cet impôt, l'article 194 de la loi de finances pour 2022 a prévu que le taux de TFPB voté en 2020 reste celui pris en compte pour la répartition des attributions au titre du fonds.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE ADAPTATION TRANSITOIRE DU FONCTIONNEMENT DU FONDS DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Le 3° du II du présent article prévoit qu'à nouveau en 2023, le taux de TFPB voté en 2020 reste celui pris en compte pour la répartition des attributions au titre du fonds.

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Concernant le gel de l'indicateur relatif au taux de TFPB pour le calcul de l'attribution au fonds, les rapporteurs spéciaux relèvent qu'il ne peut s'agir que d'un dispositif transitoire dans la mesure où les départements n'ont plus de pouvoir de taux sur cet impôt.

Les réformes successives de la fiscalité locale ayant privé les départements de leurs leviers fiscaux, un critère de répartition alternatif du fonds DMTO doit désormais être envisagé.

VIII. LA SUSPENSION DU MÉCANISME DE GARANTIE PRÉVU DANS LE CADRE DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES DE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES DÉPARTEMENTS

A. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES DE CVAE DES DÉPARTEMENTS INTÈGRE UN MÉCANISME DE GARANTIE SUR L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE CVAE

L'article L. 3335-1 du CGCT institue un fonds national de péréquation provenant des ressources de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçues par les départements.

Le fonctionnement de ce fonds repose sur des prélèvements calculés en fonction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue en années N-1 et N-2.

Le V bis du même article prévoit dans ce cadre un mécanisme de garantie des ressources : **si le produit de CVAE perçu par un département en année N est inférieur de plus de 5 % au produit perçu en année N-1 il peut bénéficier d'une garantie dont le montant est égal à la différence entre 95 % du produit perçu en N-1 et le montant du produit de CVAE perçu en N.**

B. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE SUSPENSION DU MÉCANISME DE GARANTIE SUR LES RECETTES DE CVAE EN 2023

Le dispositif est issu d'un amendement n° II-2877 du Gouvernement retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Cet amendement visait à insérer un **2° bis** après le 2° du II du présent article visant à **suspendre, en 2023, le fonctionnement du mécanisme de garantie sur l'évolution des recettes départementales de CVAE** prévu au *V bis* de l'article L. 3335-1 du CGCT.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SUSPENSION COHÉRENTE AVEC LA SUPPRESSION DE LA CVAE

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette proposition, qui est cohérente avec la mesure de suppression de la CVAE prévue par l'article 5 du présent projet de loi de finances.

À compter de 2024, il conviendra également d'en tirer les conséquences sur le fonctionnement général du fonds, à l'instar du fonds de solidarité régionale prévu par l'article 196 de la loi de finances pour 2022, fonctionnant à partir des fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versées en compensation de la perte de la CVAE par les régions à compter de 2021.

Par souci de cohérence avec l'amendement de la commission des finances déposé sur l'article 5 prévoyant le décalage d'un an de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, un **amendement n° II-20** est proposé afin de supprimer cette disposition qui serait devenue sans objet.

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

ARTICLE 45 bis (nouveau)

**Prise en compte du caractère écologique des projets pour la fixation des
taux des subventions octroyées au titre de certaines dotations
d'investissement**

Le présent article prévoit que le représentant de l'État tienne compte du caractère écologique des projets retenus pour la fixation du taux des subventions octroyées au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE FIXATION PAR LE PRÉFET
DU TAUX DES SUBVENTIONS OCTROYÉES DANS LE CADRE DE
LA DETR ET DE LA DSIL RELATIVEMENT SOUPLE**

Instituée par l'article 179 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2011¹, et régie par les articles L. 2334-32 à L. 2334-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** vise à subventionner les dépenses d'investissement des communes et EPCI situés essentiellement en milieu rural au titre de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

La **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** a quant à elle été créée en 2016 et est régie par l'article L. 2334-42 du CGCT. Cet article fixe la liste limitative des thématiques dans lesquelles doivent s'inscrire les projets pour y être éligibles, qui sont :

- rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;
- développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;
- développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
- création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

- réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Les décisions d'attributions au titre de la DETR et de la DSIL relèvent respectivement du préfet de département et du préfet de région.

L'octroi d'une dotation implique la **fixation par le préfet d'un taux de subvention**, soit le rapport entre le montant de la subvention accordée et le montant des dépenses éligibles au titre du projet d'investissement concerné.

Le régime d'encadrement de la fixation du taux de subvention est relativement souple, même si certaines règles doivent être respectées.

En premier lieu, l'article L. 1111-10 du CGCT pose le principe selon laquelle chaque projet d'investissement local doit faire l'objet d'une **participation minimale de la collectivité maître d'ouvrage de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques** à ce projet, incluant aussi bien l'État que les départements ou les régions. Des dérogations peuvent être accordées par le préfet de département pour certaines catégories de projets (rénovation du patrimoine, ponts et ouvrages d'art, défense extérieure contre l'incendie, centres de santé) et sous certaines conditions.

En cohérence avec cette disposition, l'article R. 2334-27 du même code fixe à 80 % le taux de subvention maximal au titre de la DETR et de la DSIL. S'agissant de la DETR, le même article fixe également un taux minimal à 20 %.

Un encadrement spécifique est prévu s'agissant de la procédure d'octroi de la DETR. L'une des spécificités de cette dotation réside en effet, en application de l'article L. 2334-37 du CGCT, dans l'institution d'une **commission consultative d'élus et de représentants d'élus** auprès du préfet dans le département. Cette commission est notamment chargée de **fixer chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subventions applicables à chacune d'entre elles.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : TENIR COMPTE DU CARACTÈRE ÉCOLOGIQUE DES PROJETS POUR LA FIXATION DES TAUX DE SUBVENTION

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Le I tend à modifier l'article L. 2334-36 du CGCT de façon à ce que le préfet de département tienne compte du caractère écologique des projets dans la fixation des taux de subventions au titre de la DETR.

Le II tend quant à lui à modifier l'article L. 2334-42 de façon à ce que le préfet de région tienne compte du caractère écologique des projets dans la fixation des taux de subventions au titre de la DSIL.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF SANS RÉELLE PORTÉE NORMATIVE

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'être favorables à ce que les dotations d'investissement de l'État puissent notamment concourir au financement de projets de transition écologique portés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ils relèvent à cet égard que le caractère écologique d'un projet constitue déjà un critère d'éligibilité à la DSIL.

En revanche, **la portée juridique du dispositif n'est pas évidente.** Les préfets disposent en effet déjà d'un fort pouvoir d'appréciation pour la détermination des taux de subventions au titre de ces dotations, et ont donc déjà la possibilité de tenir compte du caractère écologique des projets. Dans sa rédaction actuelle, le présent article ne saurait d'ailleurs être considéré comme la création d'un nouveau cas de dérogation possible aux taux de participation minimale du maître d'ouvrage prévu par l'article L. 1111-10 du CGCT ou même, s'agissant de la DETR, comme une faculté pour le préfet de s'exonérer des taux de subvention minimaux et maximaux fixés par la commission des élus.

Ainsi, un tel dispositif paraît davantage relever de la circulaire que de la loi.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 45 bis (nouveau)

Obligation de consultation des présidents de conseil départemental sur l'octroi de la dotation de soutien à l'investissement des départements

Le présent article additionnel issu de l'amendement n° II-21 des rapporteurs spéciaux vise à instituer une obligation de consultation des présidents de conseil départemental sur l'octroi de la dotation de soutien à l'investissement des départements.

Cette mesure, issue des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs récents travaux de contrôle sur les dotations d'investissement de l'État, serait de nature à institutionnaliser le dialogue avec les présidents de conseil départemental en matière de DSID et à favoriser la convergence des priorités nationales et locales quant aux projets à soutenir.

La commission des finances propose d'adopter cet article additionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ATTRIBUTION DE LA DSID N'EST SOUMISE À AUCUNE PROCÉDURE DE CONCERTATION

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), créée par l'article 259 de la loi de finances pour 2019¹ et encadrée par l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), a remplacé la dotation globale d'équipement (DGE) des départements mise en place en 1983. Elle permet de **financer les projets dont la mise en œuvre a pour objectif la solidarité entre les différents territoires d'un même département ou entre les différents départements d'une même région.**

Les projets subventionnables relèvent de domaines plus larges que ceux de l'ancienne DGE, qui visait principalement le financement des travaux d'équipement rural (aménagement agricoles hydrauliques et fonciers, développement du tourisme en milieu rural, infrastructures publiques en milieu rural, habitat rural, jardins familiaux et aménagement rural) et les dépenses d'aménagement foncier.

Sont éligibles à cette dotation l'ensemble des départements de métropole et d'outre-mer ainsi que les collectivités d'outre-mer à statuts particuliers.

¹Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

La DSID est attribuée par le représentant de l'État dans la région. Elle est répartie sous la forme d'enveloppes régionales et constituée de la somme de deux fractions :

- **à hauteur de 77 % du montant de la dotation une première fraction est calculée ainsi :**

- 40 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou n'appartenant pas à une unité urbaine ;

- 35 % en fonction de la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental, la longueur de voirie située en zone de montagne étant affectée d'un coefficient multiplicateur de 2 ;

- 25 % en fonction du nombre d'enfants de 11 à 15 ans domiciliés dans les communes de la région.

Le montant des enveloppes ainsi calculées ne peut être inférieur à 1 500 000 euros ni supérieur à 20 000 000 euros.

- **à hauteur de 23 % du montant de la dotation, la seconde fraction est constituée de la somme, au niveau régional, de parts départementales.**

Une part est calculée pour chaque département, sous réserve que son potentiel fiscal par habitant ne soit pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et que son potentiel fiscal par kilomètre carré ne soit pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements¹.

Alors que jusqu'en 2021, cette deuxième part de 23 % abondait directement la section d'investissement et était totalement libre d'emploi pour les départements en bénéficiant, à compter de la loi de finances initiale pour 2022², les modalités d'attribution de cette deuxième part dite de « péréquation » ont été alignées sur celles de la première part afin que l'intégralité de l'enveloppe soit attribuée selon une logique d'appel à projets sur le modèle des autres dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

Contrairement à ce qui est prévu pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour l'attribution de laquelle, en application de l'article L.2334-7 du CGCT, une commission consultative d'élus a été instituée auprès du préfet de département, le préfet de région n'est soumis

¹ Pour chacun de ces départements, la part calculée est égale au produit :

- du rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et son potentiel fiscal par habitant, ce rapport ne pouvant excéder 2 ;

- du rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements et son potentiel fiscal par kilomètre carré, sans que ce rapport puisse excéder 10.

² Loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

à aucune procédure de consultation particulière pour l'attribution de la DSID.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN AVIS OBLIGATOIRE MAIS NON CONTRAIGNANT DES PRÉSIDENTS DE CONSEIL DÉPARTEMENTAL SUR LES ATTRIBUTIONS DE DSID

Le présent article additionnel est issu de l'amendement n° II-21 des rapporteurs spéciaux. Il vise à traduire l'une des **propositions formulées en 2020 par le groupe de travail sur la décentralisation** présidé par le Président du Sénat¹, reprise par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances dans le cadre de leur rapport de contrôle budgétaire relatif aux dotations d'investissement de l'État aux collectivités territoriales publié en juillet 2022².

Cet article prévoit de renforcer l'association des présidents de conseil départemental aux décisions d'attribution prises en matière de dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) par le préfet de région.

Il est ainsi proposé que les décisions d'attribution de la DSID fassent l'objet d'une saisine pour avis non contraignant des présidents de conseil départemental de la région. Afin que cette saisine ne conduise pas à un ralentissement des procédures d'octroi, les présidents de conseil départemental disposeraient pour se prononcer d'un délai limité à 15 jours. Passé ce délai et en l'absence d'avis, la dotation pourrait effectivement être attribuée.

Si la décision d'attribution continuerait d'appartenir au seul préfet de région, une telle évolution serait de nature à **institutionnaliser le dialogue avec les présidents de conseil départemental en matière de DSID** et à favoriser la convergence des priorités nationales et locales quant aux projets à soutenir.

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

¹ « Pour le plein exercice des libertés locales. 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation », Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation présidé par Gérard Larcher, Président du Sénat ayant pour Rapporteur général Philippe Bas, Président de la commission des lois, et Jean-Marie Bockel, Président de ma délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

² « Entre contraintes budgétaires et priorités de l'État : quel rôle des dotations d'investissement pour les collectivités territoriales ? », Rapport d'information de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, n° 806 (2021-2022) - 20 juillet 2022.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45 bis

Renforcement de l'information des membres de la commission DETR sur l'emploi de la DSID

Le présent article additionnel issu de l'amendement n° II-22 des rapporteurs spéciaux vise à renforcer l'information des membres de la commission DETR sur l'emploi de la DSID au même titre que l'information actuellement mise en place pour la DSIL.

Ce dispositif, issu des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs récents travaux de contrôle sur les dotations d'investissement, serait de nature à permettre aux membres de la commission DETR d'avoir une vision exhaustive de l'emploi des subventions (DSID et DSIL) dans leur département.

La commission des finances propose d'adopter cet article additionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE INFORMATION IMPORTANTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION DETR SUR L'EMPLOI DE LA DSIL QUI N'A PAS D'ÉQUIVALENT POUR LES CRÉDITS DE LA DSID

A. L'INSTITUTION D'UNE COMMISSION SPÉCIFIQUE POUR LA DOTATION DETR

L'article L 2334-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT) institue, dans chaque département, une commission auprès du représentant de l'Etat composée:

- des représentants des maires des communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ;

- des représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population n'excède pas 60 000 habitants dans les départements de métropole et 150 000 habitants dans les départements d'outre-mer et le Département de Mayotte ;

- de l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires. Lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus, deux députés et deux

sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Cette commission est chargée de fixer chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'État, les taux minimaux et maximaux de subventions applicables à chacune d'entre elles.

Elle est, par ailleurs, informée de la liste des opérations retenues par le préfet de département pour bénéficier de la DETR.

Enfin, elle est saisie pour avis sur les projets dont la subvention proposée au titre de la DETR porte sur un montant supérieur à 100 000 euros.

B. UNE OBLIGATION D'INFORMATION DE CETTE COMMISSION SUR L'EMPLOI DE LA DSIL

De surcroît, le représentant de l'État dans le département doit lui présenter chaque année les orientations que le représentant de l'État dans la région prévoit de mettre en œuvre en ce qui concerne la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Concernant cette même dotation, le représentant de l'État dans la région communique aux membres de la commission DETR, dans un délai d'un mois à compter de sa décision, la liste des projets subventionnés dans le ressort de leur département.

Cette liste doit être communiquée dans les mêmes délais aux membres du Parlement élus dans ce département.

Enfin, le représentant de l'État dans le département doit transmettre et présenter aux membres de la commission DETR ainsi qu'aux membres du Parlement élus dans ce département un rapport faisant le bilan de la dotation pour chaque exercice.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION DE L'INFORMATION TRANSMISE À LA COMMISSION DETR POUR LA DSIL ET LA DSID

Le présent article additionnel vise à renforcer l'information des membres de la commission DETR sur l'emploi de la DSID au même titre que l'information actuellement mise en place pour la DSIL.

Actuellement, certains préfets de département transmettent, à la commission DETR, des informations relatives à l'emploi de la DSID. Cependant, en l'absence d'obligation inscrite dans la loi, cette information est réalisée de manière facultative et peu homogène d'un département à l'autre.

Ainsi, cet article prévoit que le représentant de l'État dans le département doit présenter chaque année à la commission DTER les orientations que le représentant de l'État dans la région prévoit de mettre en œuvre en ce qui concerne la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

Le représentant de l'État dans la région devra également communiquer aux membres de la commission DETR, dans un délai d'un mois à compter de sa décision, la liste des projets subventionnés par la DSID dans le ressort de leur département.

Cette liste devra, de surcroît, être communiquée dans les mêmes délais aux membres du Parlement élus dans ce département.

Enfin, le représentant de l'État dans le département devra transmettre et présenter aux membres de la commission DETR ainsi qu'aux membres du Parlement élus dans ce département un rapport faisant le bilan de la DSID pour chaque exercice.

Ainsi, cet article vise à harmoniser les informations transmises par les préfets de département concernant la DSIL et la DSID.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux ont estimé que rendre obligatoire cette information permettrait ainsi :

- de trouver un juste équilibre entre l'association des élus et les prérogatives du préfet pour l'octroi de crédits d'investissement en provenance de l'État ;

- aux membres de la commission DETR d'avoir une vision exhaustive de l'emploi des subventions d'investissement dans leur département.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45 bis

Communication, à la commission DETR, de la liste des demandes de subventions recevables

Le présent article additionnel issu de l'amendement n° II-23 des rapporteurs spéciaux vise à renforcer l'information des membres de la commission DETR sur les demandes de subvention éligibles mais finalement non retenues permettant ainsi d'accroître l'information des élus sur les choix opérés par le préfet en matière d'attribution de subventions, ce qui répond à une préoccupation forte des élus locaux.

Ce dispositif, issu des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs récents travaux de contrôle sur les dotations d'investissement, permettrait, par ailleurs, aux élus de mieux cerner les critères de sélection retenus par le préfet, de vérifier le respect des priorités que la commission a fixées et d'éclairer son jugement sur les taux minimaux et maximaux de subvention à prévoir.

La commission des finances propose d'adopter cet article additionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES ÉLUS CONCERNANT LES PROJETS SÉLECTIONNÉS MAIS DES LACUNES IMPORTANTES SUR LES PROJETS RECEVABLES MAIS NON RETENUS

A. UNE DIFFUSION DE L'INFORMATION SUR LES PROJETS SÉLECTIONNÉS QUI SE DÉVELOPPE

Des progrès importants ont été réalisés concernant l'information relative à l'attribution des dotations, grâce notamment à :

- la mise en ligne de cartes interactives sur un site internet officiel de l'État permettant de visualiser l'ensemble des projets soutenus et le montant des subventions attribuées ;

- l'article 192 de la loi de finances initiale pour 2022¹, qui prévoit qu'à compter de 2023 la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de l'ensemble des dotations d'investissement ainsi que le montant des projets et celui de la subvention soient publiés sur le site

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

internet officiel de l'État dans le département avant le 31 juillet de l'exercice en cours ;

- l'article 195 de la même loi qui ajoute même que la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DSIL ou de la DETR soit publiée dans un format ouvert et réutilisable.

Par ailleurs, la commission DETR, instituée par l'article L 2334-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est informée de la liste des opérations retenues par le préfet de département pour bénéficier de la DETR.

B. UNE SÉLECTION DES DOSSIERS DÉPENDANT DE NOMBREUX CRITÈRES

Conformément aux instructions et notes annuelles relatives aux dotations d'investissement, la priorité doit être faite aux projets respectant les priorités thématiques définies par le ministère.

Par ailleurs, les instructions annuelles relatives à la composition et aux règles d'emploi des dotations d'investissement pour 2021 précisent que la **sélection devra privilégier les projets présentant un degré de maturité important permettant d'envisager un démarrage très rapide.**

Enfin, lors de la sélection, **une attention doit également être portée sur les projets des collectivités disposant des capacités d'autofinancement les moins élevées.**

À ces critères fixés au niveau national peuvent s'ajouter des critères locaux précisés dans les appels à projets lancés par les préfets ou lors de la répartition départementale des dotations.

Ces critères peuvent porter tant sur les typologies des collectivités territoriales attributaires que sur les thématiques des projets.

C. DES LACUNES IMPORTANTES SUR LES PROJETS RECEVABLES MAIS NON RETENUS

Peu d'informations sont transmises actuellement à la commission DETR concernant les dossiers complets et recevables qui n'ont pas été retenus.

Or, dans un contexte où les critères de sélection se multiplient, il devient difficile pour les élus locaux et notamment ceux porteurs de projets, d'appréhender totalement les raisons qui ont présidé au rejet de leur demande.

Cette problématique est d'autant plus prégnante dans les départements qui affichent des taux de rejet (nombre de dossiers rejetés par rapport au nombre de dossiers déposés) importants.

Ainsi, en fonction des départements et des dotations, les taux de rejet varient de 0 à 84 %. Ces taux sont nuls pour la DSID et la DPV mais compris entre 6 et 84 % pour la DETR et la DSIL.

Plus finement, l'analyse de ces taux doit également être réalisée au regard des caractéristiques des départements concernés. En effet, la DETR est beaucoup moins sélective dans les départements peu peuplés, très ruraux avec de nombreuses communes de très petite taille en raison de son caractère péréquateur.

Dans les faits, il résulte que les taux de sélection des dotations d'investissement sont essentiellement liés aux caractéristiques de chaque département ainsi qu'au caractère plus ou moins péréquateur des dotations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INFORMATION OBLIGATOIRE SUR LES DOSSIERS RECEVABLES MAIS NON RETENUS

Il résulte de ce qui précède (multiplication des critères de sélection, taux de sélection très variables d'un département à l'autre, manque d'information sur les demandes rejetées bien que recevables et complètes) une incompréhension des élus sur les critères effectivement appliqués au niveau de leur département.

Les rapporteurs spéciaux ont estimé, dans leur rapport récent sur les dotations d'investissement, que la mise en place d'une obligation d'information de la commission DETR sur les dossiers complets et recevables mais non retenus, permettrait aux élus de mieux cerner les critères de sélection retenus par le préfet, de vérifier le respect des priorités qu'elle a fixées et d'éclairer son jugement sur les taux minimaux et maximaux de subvention à prévoir.

Le présent article additionnel prévoit ainsi que la liste des dossiers non retenus devra être transmise à la commission instituée par l'article L 2334-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (dite commission DETR) avant le 31 mars de chaque année.

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

ARTICLE 45 ter (nouveau)

Maintien de la dotation « élu local » pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023

Le présent article prévoit le maintien de la dotation particulière « élu local » pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023 en basant son mode de calcul sur chacune de ses communes déléguées.

L'attribution au titre de cette dotation serait ainsi égale à la somme des dotations particulières calculées sur le périmètre de leurs communes déléguées.

En effet, à ce jour, la DPEL est perçue par les communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois la moyenne des communes de cette strate (première part). De surcroît, une majoration de 100 % de la première part est versée aux communes de moins de 200 habitants et une majoration de 50 % de la première part est versée aux communes de moins de 500 habitants sous les mêmes conditions de potentiel financier.

Cependant, la fusion de communes dans le cadre de la création de communes nouvelles peut rendre inéligibles des communes qui percevaient cette dotation antérieurement à la fusion.

Cette diminution de ressources peut représenter un frein à la création de communes nouvelles.

Le dispositif proposé permettrait donc de ne pas décourager les initiatives de fusions entre communes.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CRÉATION D'UNE DOTATION PARTICULIÈRE ÉLU LOCAL (DPEL) POUR PERMETTRE AUX PETITES COMMUNES DE CONTRIBUER À LA DÉMOCRATISATION DES MANDATS LOCAUX

A. *UNE DOTATION DESTINÉE À ACCOMPAGNER LES COMMUNES FACE AUX DÉPENSES OBLIGATOIRES GÉNÉRÉES PAR LA LOI N° 92-108 DU 3 FÉVRIER 1992 RELATIVE AUX CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX*

1. Objectifs de la dotation particulière élu local (DPEL)

Créé en 1992, la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, plus communément appelée dotation particulière « élu local » (DPEL), a été mise en place afin d'assurer **aux petites communes rurales** les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette dotation est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives :

- aux autorisations d'absence ;
- aux frais de formation des élus locaux ;
- à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints.

Elle est répartie uniformément entre les communes éligibles sous la forme d'une dotation unitaire annuelle libre d'emploi.

Elle fait l'objet d'un prélèvement sur recettes de l'État évalué en projet de loi de finances (PLF) 2023 à 108,5 millions d'euros.

2. Les critères d'attribution

Selon l'article L 2335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le montant total de cette dotation particulière est déterminé chaque année en fonction de la population totale des communes éligibles ainsi que de leur potentiel financier.

Le chapitre III du décret n° 2020-606 du 19 mai 2020 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales a réformé l'architecture de la dotation en créant deux parts. Ainsi l'article R 2335-1 du CGCT prévoit désormais qu'en métropole :

- la première part est attribuée aux communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins

de 1 000 habitants (727,6 euros en 2022) majoré de 25 %. Le seuil d'éligibilité est donc fixé à 909,6 euros ;

- une deuxième part est attribuée en sus de la première :

- aux communes bénéficiaires de la première part dont la population, telle qu'elle résulte du dernier recensement, est inférieure à 200 habitants et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants majoré de 25 %. Pour ces communes, le montant de l'attribution versée au titre de cette deuxième part est égal au montant versé au titre de la première part ;
- aux communes bénéficiaires de la première part dont la population, telle qu'elle résulte du dernier recensement, est comprise entre 200 et 500 habitants et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants majoré de 25 %. Pour ces communes, le montant de l'attribution au titre de la deuxième part est égal à 50 % du montant versé au titre de la première part.

En Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte et Polynésie française la dotation particulière est versée dans les conditions suivantes :

- la première part de la dotation est attribuée aux communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants ;

- une deuxième part de la dotation est versée en sus de la première part :

- aux communes bénéficiaires de la première part dont la population est inférieure à 200 habitants. Pour ces communes, le montant de l'attribution versée au titre de la deuxième part est égal au montant versé au titre de la première part ;
- aux communes bénéficiaires de la première part dont la population, telle qu'elle résulte du dernier recensement, est comprise entre 200 et 500 habitants. Pour ces communes, le montant de l'attribution au titre de la deuxième part est égal à 50 % du montant versé au titre de la première part.

Outre des seuils de population différents, la notion de potentiel financier n'est pas retenue pour le calcul de la DPEL allouée aux communes d'outre-mer.

Environ 21 500 communes (métropole et outre-mer) perçoivent la DPEL. Parmi elles :

- 5 350 communes perçoivent uniquement la première part de DPEL ;

- 7 450 communes de moins de 200 habitants bénéficient de la majoration de 100 % ;

- 8 700 communes de 200 à 500 habitants bénéficient de la majoration de 50 %.

B. LA PROBLÉMATIQUE DES COMMUNES NOUVELLES

1. Les modalités de création des communes nouvelles

La création de commune nouvelle a été prévue par la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale afin de permettre une fusion plus simple des communes et de mieux lutter contre l'émiettement communal.

Pour encourager la création de communes nouvelles, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a complété le dispositif mis en œuvre par la loi de 2010 en donnant plus de place aux conseillers municipaux des anciennes communes.

Une commune nouvelle peut être créée à l'initiative :

- soit de tous les conseils municipaux des communes fusionnées ;
- soit des deux tiers des conseils municipaux des communes d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à la condition qu'ils représentent plus des deux tiers de la population totale ;
- soit de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres ;
- soit du préfet.

La commune nouvelle créée a seule la qualité de collectivité territoriale. Les anciennes communes qui la composent forment des communes déléguées. Chaque commune déléguée possède une annexe de la mairie où sont établis les actes de l'état civil.

La loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires apporte des mesures tendant à rapprocher les communes fusionnées du droit commun. Chaque commune nouvelle a la possibilité de s'organiser librement, selon la spécificité de son territoire. La loi permet notamment :

- au conseil municipal de la commune nouvelle de supprimer, sous certaines conditions, une partie ou la totalité des communes déléguées ou des annexes ;

- l'organisation de conseils municipaux dans les annexes des communes déléguées.

En revanche, la loi de 2019 prolonge les mesures dérogatoires et transitoires qui permettent aux communes nouvelles d'intégrer davantage de conseillers municipaux. Le nombre de conseillers municipaux peut égaler le tiers de l'addition des conseils municipaux des anciennes communes, dans la limite de 69 élus.

Depuis 2010, 823 communes nouvelles ont été créées fusionnant 2 550 communes.

2. Les conséquences de la création de communes nouvelles sur l'attribution des dotations : une perte de la DPEL compensée temporairement par diverses mesures

Afin d'inciter les communes à fusionner, un pacte financier a garanti pendant les premières années le niveau de dotations de l'État. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2015 et la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle ont introduit des incitations financières aux fusions de communes afin de compenser les pertes éventuelles au titre de la DPEL.

Une commune nouvelle de moins de 1 000 habitants est ainsi exonérée de contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans et jouit d'une garantie de non-baisse de la part forfaitaire de sa dotation globale de fonctionnement pendant un an, sans préjudice des évolutions de population.

Par ailleurs, pendant trois ans, les attributions au titre des dotations de péréquation de la DGF (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) sont au moins égales à la somme des montants perçus par les communes fusionnées l'année précédant le regroupement.

Les communes rurales bénéficient, de surcroît, d'un avantage supplémentaire puisque, sur cette période de trois ans, chacune des parts de la DSR attribuée à la commune évolue au moins en fonction du taux global d'évolution de cette dotation.

Cependant, les communes nouvelles peuvent franchir le seuil de 1 000 habitants et perdre l'éligibilité à la DPEL. C'est pourquoi la loi garantit pendant trois ans à ces communes, sous réserve de compter moins de 10 000 habitants, une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire par rapport au montant attribué l'année précédant la répartition. Cet abondement vient s'ajouter à l'exonération de contribution au redressement des finances publiques et aux garanties applicables aux dotations de péréquation, ces éléments étant de nature à compenser la perte de l'éligibilité à la DPEL.

Cependant, ce pacte financier ne s'appliquait que pendant trois ans aux communes fusionnant en 2015 et 2016.

Les communes nouvelles créées à compter de 2017 n'en bénéficient donc pas.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN MAINTIEN DE LA DPEL POUR LES COMMUNES NOUVELLES CRÉÉES À COMPTER DE 2023

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement déposé par le député Bertrand Pancher et plusieurs de ses collègues prévoyant le maintien de la dotation « élu local » pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023 en basant son mode de calcul sur chacune de ses communes déléguées.

L'attribution au titre de cette dotation serait ainsi égale à la somme des dotations particulières calculées sur le périmètre de leurs communes déléguées.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN MAINTIEN DE LA DPEL QUI POURRAIT LEVER CERTAINS FREINS AUX PROJETS DE FUSION DES COMMUNES MAIS À LA PORTÉE LIMITÉE

Le présent article représente une solution pour lever les freins existants à certains projets de regroupements de communes en commune nouvelle du fait de la perte de la dotation particulière élu local :

- lorsque le projet de commune nouvelle regroupe plusieurs communes de moins de 200 ou 500 habitants éligibles et qui perçoivent, jusqu'à présent, à ce titre la première part et la part majorée ;

- lorsque le projet de commune nouvelle regroupe plusieurs communes de moins de 1000 habitants éligibles et qui perçoivent, jusqu'à présent, la première part de la dotation.

Les rapporteurs spéciaux notent cependant une diversité de situations. Sur les 9 communes nouvelles créées en 2022, une reste sous le seuil des 200 habitants malgré la fusion, 5 restent sous le seuil de 1 000 (mais dépassent le seuil des 200 ou 500 habitants) et 3 dépassent le seuil des 1 000 habitants.

Les trois communes nouvelles de plus de 1 000 habitants créées regroupent 6 anciennes communes, parmi lesquelles deux dépassaient déjà, avant la fusion, les 1 000 habitants.

Nonobstant le critère de potentiel financier cette mesure devrait donc concerner un nombre très limité de communes.

Par ailleurs, le risque est d'attribuer une DPEL à des communes nouvelles dont une ou plusieurs communes fusionnées ne pouvaient y prétendre avant la fusion en raison d'une population supérieure à 1 000 habitants.

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

ARTICLE 45 quater (nouveau)

Modification du mode d'attribution de la dotation pour titres sécurisés

Le présent article prévoit une modification du mode d'attribution aux communes de la dotation pour titres sécurisés (DTS). Désormais, la DTS serait composée d'une part forfaitaire accordée pour l'ensemble des dispositifs de recueil de données biométriques (DR) et d'une part variable qui évoluerait annuellement en fonction du nombre de demandes de titres effectuées au cours de l'année précédente. En outre, une majoration de dotation serait accordée aux communes qui recourent à des plateformes de prise de rendez-vous en ligne interopérables.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DOTATION FORFAITAIRE COMPENSANT LES COÛTS DE L'ENREGISTREMENT DES TITRES SÉCURISÉS POUR LES COMMUNES

La dotation « titres sécurisés » (DTS) a été créée par la loi de finances initiale (LFI) pour 2009¹, afin de compenser pour les communes les coûts résultant du fonctionnement des stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité. Ses modalités d'attribution ont ensuite été modifiées par la loi de finances pour 2018² dans le contexte du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) et codifiées à l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il s'agit d'une **dotation forfaitaire qui se décompose en deux fractions**. La première est versée à toutes les communes qui disposent d'une station d'enregistrement (également appelée dispositif de recueil de données biométriques - DR), à hauteur de 8 580 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours.

La seconde fraction est **versée aux communes pour chaque station ayant enregistré plus de 1 875 demandes** de passeports et de cartes nationales d'identité au cours de l'année précédente. Cette majoration s'élève à 3 500 euros par DR et cible les DR qui fonctionnent à plus de la moitié de leur capacité. Une mission de l'inspection générale de l'administration de juin 2016 a en effet calculé que chaque dispositif de recueil avait une capacité de traitement de 3 750 titres par an, sur la base de cinq heures d'activité par jour et de 250 jours d'activité par an.

¹Loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Article 168 de la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Face à la hausse constante des demandes de titres sécurisés, la première loi de finances rectificative pour 2022¹ a introduit à son article 39 une **majoration exceptionnelle de 10 millions d'euros de la dotation** pour les titres sécurisés pour 2022, **elle-même répartie en deux fractions**.

Afin d'inciter à l'installation de nouveaux DR, une somme de 4 000 euros a été attribuée aux communes pour tout DR installé entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022. Les DR dont l'installation est antérieure au 1^{er} avril 2022 peuvent bénéficier d'une fraction de DTS supplémentaire de 2 500 euros en fonction de leur taux d'utilisation. Ce dernier est calculé comme le rapport entre le nombre de demandes de titres électroniques effectuées au travers du DR et sa capacité moyenne, évaluée comme indiqué plus haut à 3 750 titres par an par l'IGA en 2016, et donc à 1 250 demandes par trimestre.

Les DR pouvant bénéficier de cette majoration complémentaire sont définis aux termes de l'article 39 par deux conditions non cumulatives.

D'une part, le texte cible les stations d'enregistrement les plus dynamiques, c'est-à-dire celles dont le taux d'utilisation mensuel moyen du 1^{er} avril au 31 juillet 2022 progresse de plus de 40 points de pourcentage par rapport à la moyenne annuelle sur 2021 de la station concernée. D'autre part, sont également visés par la possibilité de majoration les DR « en surcharge », définis comme ceux dont le taux d'utilisation sur le deuxième trimestre 2022 dépasse en moyenne 90 %.

Répartition de la DTS à l'été 2022

	Nombre de communes bénéficiaires	Montant de la dotation par station (en euros)	Cible
Dotation initiale annuelle	2 347	8 580	Ensemble des DR
Majoration pour les DR dépassant les 50 % d'activité	821	3 550	DR déjà installés les plus utilisés
Première part de majoration 2022	À déterminer	4 000	Installation de nouveaux DR
Seconde part de majoration 2022	À déterminer	2 500	DR déjà installés en tension

Source : commission des finances

¹ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

La DTS augmente régulièrement depuis plusieurs années (+ 6 millions d'euros en 2020 ; + 3 millions d'euros en LFI 2022) et devrait se situer en 2023 à hauteur de **52 millions d'euros** (soit + **4,4 millions d'euros par rapport à la LFI 2022**).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE REFONTE DE LA DOTATION POUR TITRES SÉCURISÉS AFIN D'ACCROÎTRE LA DIMENSION INCITATIVE DE LA DOTATION

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement n° 2869 du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il modifie l'article L. 2335-16 du CGCT afin de refondre le système d'attribution de la DTS à compter de 2023.

La part forfaitaire (correspondant à celle actuellement fixée à 8 580 euros) serait maintenue mais son montant ne serait plus mentionné dans la loi.

Elle serait complétée par une **part variable** qui ne serait plus attribuée aux DR ayant enregistré plus de 1 875 demandes de titres au cours de l'année précédente. Celle-ci serait désormais **attribuée pour chaque station en fonction du nombre de demandes de passeports et de cartes nationales d'identité enregistrées au cours de l'année précédente** selon un **barème fixé par décret**. Les informations transmises aux rapporteurs spéciaux indiquent que cette part devrait cibler les DR les plus performants de façon plus progressive en supprimant le seuil de 1 875 demandes.

En outre, **le 1° du présent article** prévoit également une majoration de la dotation attribuée aux communes pour chaque station inscrite au 1^{er} janvier de l'année en cours à un **module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous**. Cette majoration, qui pourrait s'élever à 500 euros, a pour objectif d'inciter les communes à passer au travers de plateformes permettant l'annulation automatique d'un rendez-vous si un autre a été obtenu dans une autre commune, et ainsi fluidifier les demandes et limiter les doublons.

Par dérogation, en 2023, cette majoration est attribuée aux communes pour chaque station inscrite au 1^{er} juillet 2023.

Le 2° du présent article prévoit que les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. En conséquence, **sont donc renvoyés au décret la définition plus précise des communes concernées, le barème d'évolution de la dotation en fonction du nombre de demandes et le montant attribué au titre des différentes fractions de la DTS**, à la différence de la rédaction actuelle, qui prévoyait au niveau législatif le montant

de 8 580 euros de la fraction socle et les 3 550 euros de la fraction complémentaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME SOUHAITABLE DE LA DOTATION POUR TITRES SÉCURISÉS MAIS QUI DOIT ALLER DAVANTAGE DANS LE SENS D'UN SOUTIEN AUX COMMUNES

A. UNE HAUSSE CONTINUE DES DEMANDES DE TITRES SÉCURISÉS QUI PÈSE LOURDEMENT SUR LES COMMUNES

1. Une envolée de la demande de titres sécurisés au cours des deux dernières années

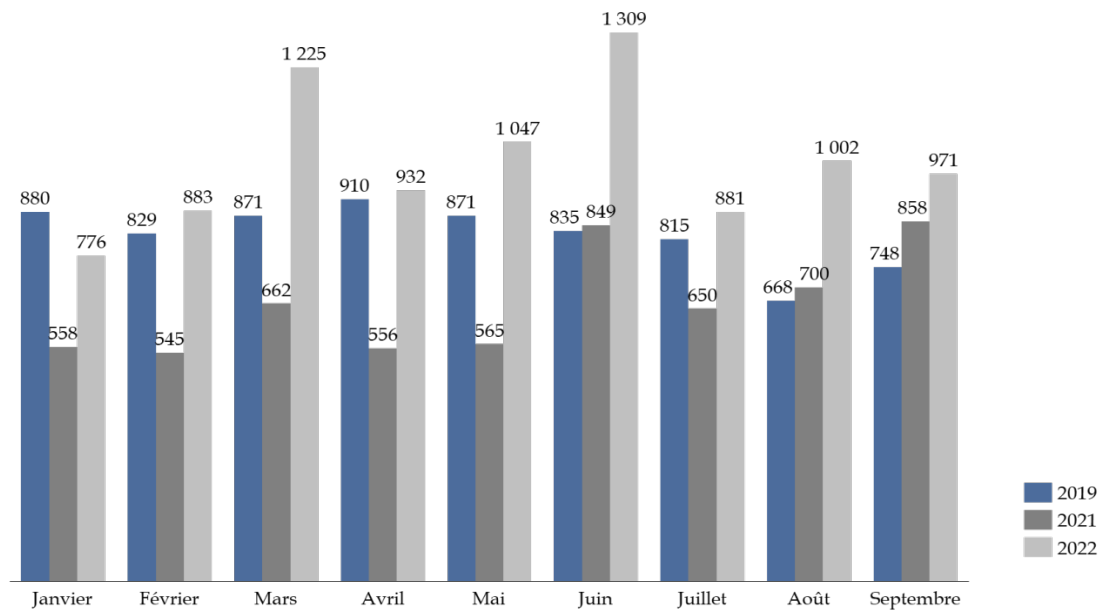
La demande de titres sécurisés a très fortement augmenté au premier semestre 2022, cette hausse étant notamment liée à un effet de rattrapage à la suite de la crise sanitaire, pendant laquelle la demande de passeports a selon l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) baissé de 38 % et celle de cartes d'identité de 18 %.

Ainsi, **par rapport à 2021¹, les demandes de cartes nationales d'identité et de passeport ont augmenté de 52 %**. Au-delà de l'effet de rattrapage lié à la crise sanitaire et en considérant les chiffres d'avant la crise sanitaire, la hausse demeure élevée, à hauteur de 21,5 % par rapport au nombre de demandes réalisées en 2019.

¹ Les données n'étant disponibles que jusqu'à fin septembre 2022, les comparaisons ne portent que sur les neuf premiers mois de l'année.

Évolution de la demande de titres sécurisés par mois

(en milliers)

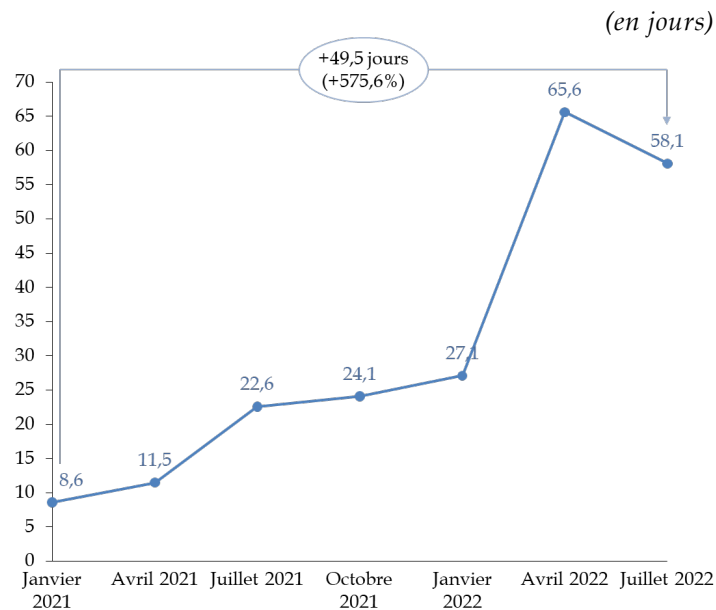


Source : commission des finances d'après l'ANTS

Conséquence de cette hausse des demandes et des difficultés auxquelles ont été confrontées les collectivités territoriales surchargées, **le délai de délivrance des titres sécurisés s'est également envolé** entre 2021 et 2022.

Les délais d'instruction s'élevaient au printemps 2022 à 24,5 jours en moyenne, contre seulement 14,5 jours début 2022. Au-delà de la phase d'instruction par les communes, le délai de mise à disposition des passeports entre la validation du titre par les services de la Préfecture et la réception du titre en mairie a également doublé sur la même période. Le délai pour l'ensemble de la procédure a cru pour atteindre en moyenne plus de 65 jours au printemps 2022.

Évolution du délai d'obtention de titres sécurisés



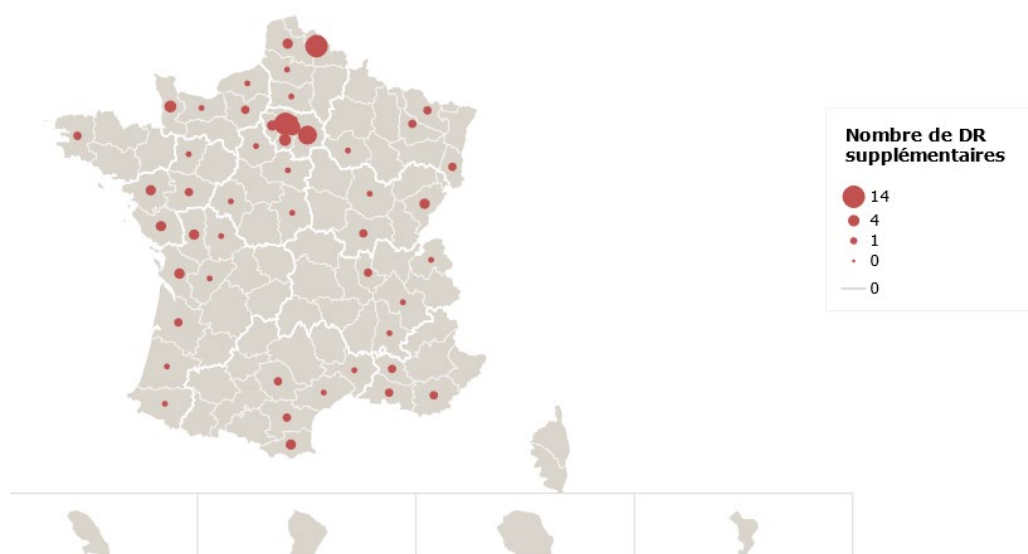
Source : commission des finances d'après l'ANTS

2. Un soutien apporté aux communes dans le cadre du plan d'urgence

Le Gouvernement a mis en place au printemps 2022 un **plan visant à permettre le déploiement rapide de nouvelles stations d'enregistrement**. Celles-ci ne seront toutefois attribuées qu'aux communes volontaires.

Sur les 400 DR annoncés, 200 DR supplémentaires étaient installés dans les communes en juillet. En outre, certaines communes ont décidé de mettre en place des centres temporaires d'accueil afin accélérer pour la période estivale la prise en compte des flux de demandes dans les communes les plus en tension. 29 centres temporaires d'accueil (CTA) ont ainsi été installés, soit 221 DR afin d'augmenter l'offre de rendez-vous dans des centres urbains particulièrement sollicités.

Nombre de DR supplémentaires déployés dans le cadre du « Plan 400 »

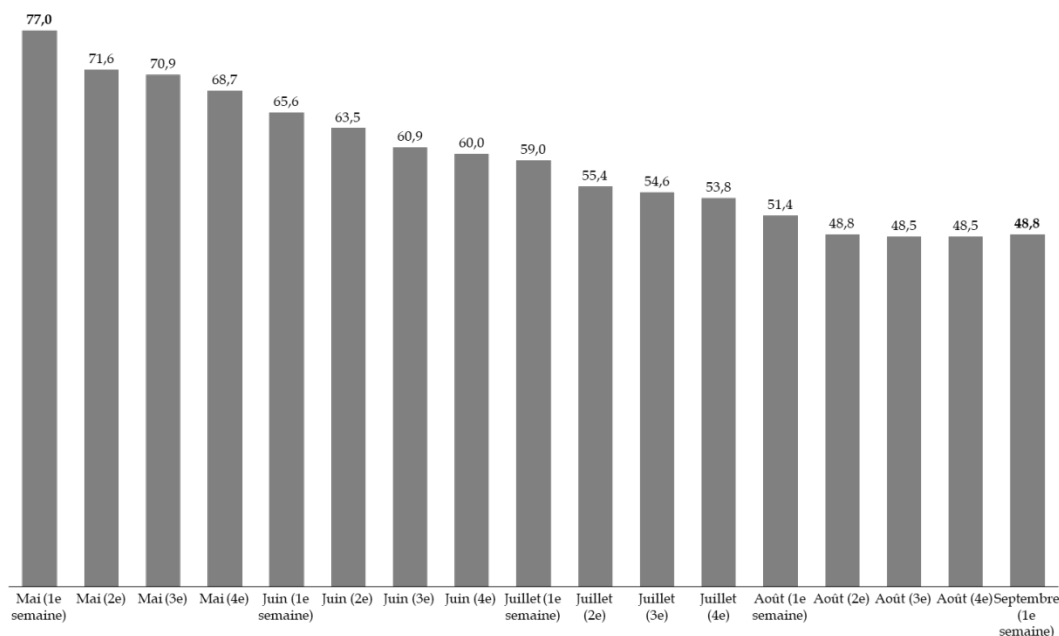


Source : commission des finances

D'après les données fournies par l'ANTS, la mobilisation des mairies au travers de ce plan d'urgence a permis de recueillir près de **40 000 demandes supplémentaires chaque semaine - soit une augmentation de 17 % depuis la mise en œuvre du plan d'urgence**. En conséquence, le délai hebdomadaire a continuellement baissé depuis cet été.

Délai moyen hebdomadaire de rendez-vous depuis la mise en œuvre du plan d'urgence au printemps 2022

(en jours)



Source : commission des finances d'après l'ANTS

B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES

Les conséquences de la pénurie de DR sont directes et nombreuses : listes d'attente à rallonge, déplacement de la demande vers les communes rurales les moins en surcharge, annulations de voyages, etc.

Au-delà du rattrapage conjoncturel actuel lié à la crise sanitaire, **les collectivités territoriales sont confrontées depuis plusieurs années à la hausse continue des demandes de titres**, alors que le fonctionnement des DR implique de mobiliser et de former des emplois que la DTS « socle » ne compense pas pleinement.

Alors que deux équivalents temps plein (ETP) sont nécessaires pour le fonctionnement d'un DR, soit une dépense moyenne de 64 000 euros par an à la charge des communes, les rapporteurs spéciaux soulignent que **le présent article ne répond pas pleinement aux enjeux**.

Si la prime de 500 euros à destination des communes qui utiliseraient une plateforme de prise de rendez-vous, semble aller dans le bon sens, **l'introduction d'un barème incitatif pour la part qui allait actuellement à l'ensemble des DR chargés risque de laisser de côté certaines communes** dont les performances seraient moindres du fait de difficulté de recrutement ou de formation du personnel nécessaire à la gestion d'un DR.

Si l'objet de l'amendement à l'origine du présent article indique que 20 millions d'euros supplémentaires devraient être accordés au titre de la DTS en 2023, **cette somme ne correspond pas à un abondement de crédits supplémentaires mais à un dégel de la réserve de précaution pour 2022 dont les montants seraient reportés sur 2023.** En conséquence, à l'heure actuelle et dans le texte présenté au Parlement, **il n'existe pas de reconduction formelle de la majoration exceptionnelle prévue en 2022. Cela ne saurait répondre aux difficultés structurelles des collectivités s'agissant du fonctionnement des DR.**

En outre, le renvoi à un décret revient à ce que le Parlement ne se prononce plus sur les montants des différentes fractions de DTS attribués aux communes Il conviendra par conséquent d'être attentif aux montants des différentes fractions définies par décret.

Enfin, les rapporteurs spéciaux soulignent que **la résorption des délais de demandes ne peut passer que par une augmentation du nombre de DR.** Il devrait croître de 500 DR supplémentaires en 2023, ce qui devrait constituer une première réponse.

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

ARTICLE 46

Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité

Le présent article prévoit une augmentation de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales. Ainsi, le présent article prévoit :

- une majoration de 1 million d'euros de la fraction « Natura 2000 » ;
- une majoration de 200 000 euros de la fraction « Parcs nationaux » ;
- une majoration de 4,5 millions d'euros de la fraction « Parcs naturels régionaux ».

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CRÉATION D'UNE DOTATION DE SOUTIEN AUX COMMUNES POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

A. UNE DOTATION CRÉÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2020 PUIS ÉTENDUE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2021

1. La création d'une dotation « Natura 2000 »

L'article 256 de la loi de finance pour 2019¹ a institué une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000. Cette dotation était initialement répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont **le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000** mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, au prorata de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1^{er} janvier de l'année précédente et de la population.

¹ Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018.

D'un montant de 5 millions d'euros, cette dotation est financée par prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Réseau Natura 2000

Le réseau de sites Natura 2000 a pour objectif la préservation de la diversité biologique des espèces et des habitats sur le territoire de l'Union Européenne. Pour cela, les états membres prennent l'engagement de restaurer ou de préserver le bon état de conservation des espèces, animales et végétales, et des habitats menacés à l'échelle de l'union européenne, tout en prenant en compte les activités socio- économiques. Ce réseau s'appuie sur deux directives européennes :

- la directive 2009/147/CE dite « Oiseaux » du 30 novembre 2009 qui impose à chaque État de désigner des Zones de protection spéciale (ZPS) correspondant aux espaces fréquentés par les espèces d'oiseaux nécessitant une protection particulière. Cette directive remplace la première directive oiseaux 79/409/CE du 2 avril 1979 ;

- la directive 92/43/CEE « Habitats » du 21 mai 1992, qui crée des Zones spéciales de conservation (ZSC) au sein desquelles des espèces (flore et faune autre que les oiseaux) et des habitats naturels (milieux à forte richesse en biodiversité) nécessitent une protection particulière à l'échelle de l'Union européenne.

Ces directives imposent aux États d'atteindre des objectifs de conservation tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles locales. **Les États membres ont donc une obligation de résultat auprès de l'Union européenne.** Ces directives ont été transposées dans le droit français.

En Europe, 27 000 sites ont été désignés, ce qui représente 18 % du territoire de l'Union européenne. **En France**, après avis des collectivités locales concernées (communes, établissements publics de coopération intercommunale), le préfet transmet sa proposition de désignation de sites Natura 2000 en fonction des enjeux d'intérêt communautaire, au ministre en charge de l'environnement. Un arrêté ministériel portant désignation d'une ZPS ou d'une ZSC précise sa dénomination, sa délimitation ainsi que l'identification des habitats naturels et des espèces qui en justifient la désignation.

1753 sites ont ainsi été désignés, dont 209 sites en mer, soit 12,5 % du territoire national. Ainsi, la France compte 384 ZPS désignées au titre de la directive « oiseaux » et 1 389 ZSC désignées au titre de la directive « habitats ».

Source : commission des finances du Sénat

2. L'extension du dispositif dès 2021

L'année suivante, l'article 252 de la loi de finances pour 2020¹, codifié à l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales, a étendu le dispositif existant en instituant une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site

¹ Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019.

Natura 2000 ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin. Cette dotation comporte dès lors trois fractions :

- la première fraction de la dotation est égale à 55 % du montant total de la dotation. Elle est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée au prorata de la population et de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1^{er} janvier de l'année précédente ;

- la deuxième fraction de la dotation est égale à 40 % du montant total de la dotation. Elle est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement et qui ont adhéré à la charte du parc national mentionnée à l'article L. 331-3 du même code. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc national. Pour les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national créé depuis moins de sept ans, l'attribution individuelle est triplée ;

- la troisième fraction de la dotation est égale à 5 % du montant total de la dotation. Elle est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est calculée en rapportant le montant de cette fraction au nombre de communes concernées.

Tirant les conséquences de l'extension du périmètre de la dotation pour la protection de la biodiversité, les crédits y afférents ont été portés de 5 à 10 millions d'euros par un nouveau prélèvement supplémentaire sur la dotation globale de fonctionnement, le III de l'article 252 de la loi de finances pour 2021 précisant que : « en 2020, la différence entre les sommes réparties et la somme répartie en 2019 en application de l'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 est prélevée sur la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ».

3. Les communes bénéficiaires

En 2021, 1540 communes ont bénéficié de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité pour un montant total de 9 999 977 euros répartis comme suit :

- 1 228 communes ont perçu un total de 5 500 000 euros au titre de la part Natura 2000 ;

- 141 communes ont perçu un total de 4 000 000 euros au titre de la part « parcs nationaux » ;

- 219 communes ont perçu un total de 499 977 euros au titre de la part « parc marins ».

32 communes ont bénéficié des parts 1 et 2 et 16 communes ont bénéficié des parts 1 et 3 de la dotation.

Les montants reçus sont compris entre 131 euros (commune de Chateauvieux-les-fosses, dans le Doubs) et 238 735 euros (commune de Plaine-des-Palmistes, à La Réunion).

B. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF EN 2022 PAR LA CRÉATION D'UNE 4E FRACTION ET PAR L'ABAISSEMENT DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

1. La création d'une 4e fraction

La loi de finances pour 2022 a créé une 4^{ème} fraction, égale à 21 % du montant total de la dotation, et répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants, caractérisées au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée, comme peu denses ou très peu denses au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique.

L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population.

Nouvelle répartition des fractions de la dotation pour la protection de la biodiversité

Fraction de la dotation	Répartition actuelle	Répartition proposée par le présent article
Natura 2000	55%	61%
Parcs nationaux	40%	16%
Parcs naturels marins	5%	2%
Parcs naturels régionaux	sans objet	21%

Source : commission des finances du Sénat à partir de la LFI 2022

2. Un abaissement des critères d'éligibilité et une hausse de la dotation minimale

Le taux de couverture pour pouvoir bénéficier de la part Natura 2000 a été abaissé, par la loi de finances pour 2022, de 75 % à 50 % du territoire afin de permettre à un plus grand nombre de communes de pouvoir bénéficier de cette dotation.

Par ailleurs, le dispositif issu de la loi de finances pour 2022 prévoit que **le montant attribué aux communes éligibles au titre des fractions « Natura 2000 », « Parcs naturels marins » et « Parcs naturels régionaux » ne peut être inférieur à 1 000 euros**. Pour les seules communes bénéficiant de la dotation au titre de la fraction « parcs nationaux », **le montant minimum de dotation est de 3 000 euros**.

3. Des ajustements divers également prévus en LFI 2022

En sus de de la création d'une 4^{ème} fraction, de l'abaissement du seuil de taux de couverture et de l'instauration d'un montant minimum de dotation, le présent article prévoit plusieurs ajustements techniques ou rédactionnels :

- premièrement, il modifie l'intitulé de la dotation qui devient la **« dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales »** ;

- deuxièmement, **il substitue le potentiel financier au potentiel fiscal** dans les critères d'éligibilité afin de mieux refléter la richesse mobilisable par les communes ;

- troisièmement, il prévoit **une augmentation progressive de la dotation, sur trois ans**, pour les communes devenant éligibles du fait d'une **adhésion à une charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional** afin de lisser dans le temps les effets d'une telle adhésion notamment en termes

de charges supplémentaires qu'elle représente pour les communes. Ainsi, il est prévu que la première année d'éligibilité, l'attribution est minorée des deux tiers et, la deuxième année, l'attribution est minorée d'un tiers. Cependant, cette disposition ne s'applique pas aux communes nouvellement éligibles en 2022.

4. Un élargissement du dispositif dont le coût est estimé à 14,3 millions d'euros

La création d'une 4^{ème} fraction est estimée à 5 millions d'euros et l'abaissement de 75 % à 50 % du taux de couverture d'une zone Natura 2000 sur le territoire d'une commune à 9,3 millions d'euros, **soit un total de 14,3 millions d'euros gagé par une diminution de la DGF à hauteur de 4,3 millions d'euros et non gagé pour 10 millions d'euros.**

Ainsi, avec cette réforme, le montant total de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et **pour la valorisation des aménités rurales est porté de 10 à 24,3 millions d'euros.**

Répartition du montant de la dotation par fraction après les modifications intervenues en LFI 2022

(en euros)

Fraction de la dotation	Répartition actuelle	Répartition proposée par le présent article
Natura 2000	5 500 000,00	14 800 000,00
Parcs nationaux	4 000 000,00	4 000 000,00
Parcs naturels marins	500 000,00	500 000,00
Parcs naturels régionaux	-	5 000 000,00
Total dotation	10 000 000,00	24 300 000,00

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'article L2335-17 du code général des collectivités territoriales

5. Les communes bénéficiaires

À la suite des modifications intervenues en LFI 2022, **4 871 communes ont bénéficié de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité** pour un montant total de 24 299 874 euros répartis comme suit :

- 2 203 communes ont perçu un total de 14 800 000 euros au titre de la part Natura 2000 pour un montant moyen de 6 718 euros ;

- 146 communes ont perçu un total de 4 000 000 euros au titre de la part « parcs nationaux » pour un montant moyen de 27 397 euros ;

- 218 communes ont perçu un total de 499 974 euros au titre de la part « parc marins » pour un montant moyen de 2 293 euros ;

- 2 763 communes ont perçu un total de 5 000 000 euros au titre de la part « parcs naturels régionaux » pour un montant moyen de 1 810 euros.

Les montants reçus sont compris entre 1 000 euros et 236 988 euros (commune de Plaine-des-Palmistes, à La Réunion, au titre de la fraction « Parcs nationaux »).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION DU MONTANT TOTAL DE LA DOTATION AFIN DE RENDRE LES MONTANTS UNITAIRES ALLOUÉS AUX COMMUNES BÉNÉFICIAIRES PLUS SIGNIFICATIFS

A. UNE HAUSSE DU MONTANT DE TOUTES LES FRACTIONS À L'EXCEPTION DE CELLE RELATIVE AUX PARCS NATURELS MARINS

Le 1° du présent article prévoit de porter la fraction « Natura 2000 » de 14,8 millions d'euros à 15,8 millions d'euros soit une hausse de 1 million d'euros.

Le 2° de l'article prévoit d'augmenter la fraction « Parcs nationaux » de 200 000 euros pour l'établir à 4,2 millions d'euros.

Enfin, le 3° de l'article prévoit de porter la fraction « Parcs naturels régionaux » de 5 à 9,5 millions d'euros.

Ces modifications, d'un montant total de 5,7 millions d'euros, établissent la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales à 30 millions d'euros.

Nouvelle répartition du montant de la dotation par fraction

(en euros)

Fraction de la dotation	Répartition actuelle	Répartition proposée par le présent article
Natura 2000	14 800 000,00	15 800 000,00
Parcs nationaux	4 000 000,00	4 200 000,00
Parcs naturels marins	500 000,00	500 000,00
Parcs naturels régionaux	5 000 000,00	9 500 000,00
Total dotation	24 300 000	30 000 000,00

Source : commission des finances du Sénat

B. UN OBJECTIF D'AUGMENTATION DES ATTRIBUTIONS INDIVIDUELLES

Le comité interministériel aux ruralités de novembre 2020 avait prévu le renforcement des instruments financiers permettant de soutenir la production d'aménités rurales par les collectivités territoriales. Le Gouvernement avait alors décidé que cet engagement se traduirait par un renforcement et une réforme de la dotation de biodiversité, afin de concentrer les efforts sur un instrument financier, visible pour les maires. Dans cet objectif, la dotation avait ainsi été renforcée en loi de finances pour 2022 (cf. *supra*) afin de poursuivre le mouvement de verdissement des concours financiers de l'État.

Cette augmentation et cet élargissement de la dotation constituaient cependant une étape intermédiaire qui devait être poursuivie, selon un constat largement partagé lors des débats parlementaires, afin de rendre plus significatif le soutien de l'État dans la compensation des charges supportées par les communes en matière de protection des espaces naturels et pour répondre à de fortes attentes des élus locaux.

Afin de renforcer l'engagement de l'État, **l'augmentation du montant de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales du présent article, de 5,7 millions, vise à éviter la dispersion de l'enveloppe en raison du nombre important de bénéficiaires notamment de la fraction « Parcs naturels régionaux » et à rendre les montants des attributions individuelles plus significatifs.**

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UN ASSOUPPLISSEMENT DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ AUX FRACTIONS « PARCS NATIONAUX » ET « PARCS NATURELS RÉGIONAUX »

Deux amendements déposés par le Gouvernement ont été adoptés sur engagement de la responsabilité du Gouvernement à l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Le premier amendement vise à étendre l'éligibilité de la fraction « parcs nationaux » aux communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans un parc national sous réserve du respect des autres conditions d'éligibilité à cette fraction. L'objectif est d'assurer une égalité de traitement entre toutes les communes situées dans un parc national et de poursuivre le mouvement de verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

En effet, la fraction « **parcs nationaux** » de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales est actuellement versée aux seules communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, qui ont adhéré à la charte du parc national mentionnée à l'article L. 331-3 du même code, et qui sont éligibles aux différents autres critères de la fraction.

L'objectif est d'assurer une égalité de traitement entre toutes les communes situées dans un parc national et de poursuivre le mouvement de verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

Les modalités de répartition individuelles de cette fraction restent, quant à elles, inchangées.

Cette réforme permettrait ainsi à 200 communes supplémentaires de bénéficier de subventions au titre de la fraction « parcs nationaux », à hauteur du montant minimal de 3 000 euros prévu par la loi pour cette part, compte-tenu des modalités de calcul des attributions individuelles qui sont également déterminées en fonction de la population et de la superficie de chaque commune éligible comprise dans un cœur de parc national.

Le deuxième amendement vise à étendre l'éligibilité de la fraction « **Parcs naturels régionaux** » de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales à l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et qui respectent par ailleurs les autres conditions d'éligibilité à cette fraction.

En effet, actuellement, il existe une différence d'éligibilité des communes entre les différentes fractions de la dotation « biodiversité et aménités rurales » quant au critère financier retenu. Celui concernant la fraction « Parcs naturels régionaux » est plus restrictif que celui des autres fractions et conduit à l'exclusion de nombreuses communes de la dotation puisqu'il se base sur un potentiel financier par habitant inférieur à celui de la strate alors que pour les trois autres fractions il se base sur un potentiel financier inférieur au double de celui de la strate.

Cette modification permettra ainsi d'assurer une harmonisation des critères financiers d'éligibilité pour toutes les fractions de la dotation, évitant de ce fait l'exclusion des communes qui font face à des charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire mais qui se situeraient légèrement au-dessus de la moyenne de potentiel financier des communes de leur strate.

Afin de neutraliser le coût de cette mesure relative au potentiel financier sur les attributions des autres communes, il est prévu d'augmenter le montant de la dotation à hauteur de **4,3 millions d'euros**. Un amendement de crédits du Gouvernement tire ainsi les conséquences de

l'amendement II- 3311 en majorant de **4,3 millions d'euros** les crédits de paiement et les autorisations d'engagement du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales » de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». Cette hausse des AE et CP serait portée sur l'action 1 « soutien aux projets des communes et groupements de communes ».

Le montant total de la dotation s'établit, après ces modifications, à 34,3 millions d'euros.

Nouvelle répartition du montant de la dotation par fraction après les modifications intervenues à l'Assemblée nationale

(en euros)

Fraction de la dotation	Répartition actuelle	Répartition proposée par le présent article
Natura 2000	14 800 000,00	15 800 000,00
Parcs nationaux	4 000 000,00	4 200 000,00
Parcs naturels marins	500 000,00	500 000,00
Parcs naturels régionaux	5 000 000,00	13 800 000,00
Total dotation	24 300 000	34 300 000,00

Source : commission des finances du Sénat

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF À SALUER MAIS QUI N'EST FINANCÉ QUE PARTIELLEMENT

Le présent article amendé représente une amélioration notable, que les rapporteurs spéciaux saluent, pour les communes supportant des charges pour préserver la biodiversité de leur territoire.

Il permet d'augmenter la dotation des communes bénéficiaires des fractions « Natura 2000 », « Parcs nationaux » et « Parcs naturels régionaux » pour un montant total de 5,7 millions d'euros.

Par ailleurs, il élargit le champ des bénéficiaires de la fraction « Parcs nationaux » en permettant à toutes les communes dont le territoire se situe pour tout ou partie dans un parc national de bénéficier de la dotation et non plus aux seules communes dont le territoire était pour tout ou partie dans un cœur de parc national. Cette évolution devrait concernait 200 communes qui percevraient un montant forfaitaire de 3 000 euros soit un total de 600 000 euros. Pour autant, aucun amendement de crédit n'a été adopté à l'Assemblée nationale afin de permettre le financement de cette extension du champ des communes éligibles à la fractions « Parcs nationaux ».

Enfin, il élargit le champ des communes éligibles à la fraction « **Parcs naturels régionaux** » en fixant le critère d'éligibilité à un potentiel financier inférieur au double de celui de la strate comme pour les autres fractions de la dotation. Cette dernière évolution est accompagnée d'une hausse des crédits de 4,3 millions d'euros.

Au total, l'article 46 tel qu'amendé à l'Assemblée nationale majore les crédits de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales de 10 millions d'euros.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2022, sous la présidence de M. Dominique de Legge, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Il convient d'abord d'apporter quelques précisions pour tenir compte, notamment, de certaines mesures de périmètre. Ainsi, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, les autorisations d'engagement (AE) de la mission diminuent de 636 millions d'euros à périmètre courant tandis que les crédits de paiement (CP) progressent de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Cette diminution en AE est la conséquence d'un effet de périmètre qui résulte en premier lieu de l'extinction en 2022 de dispositifs ponctuels. Ainsi, on observe une baisse de 159 millions d'euros liée à la compensation des frais de gestion des régions et à la diminution du dispositif de compensation péréquée des départements. Par ailleurs, cet effet de périmètre s'explique par la non-reconduction de certains abondements exceptionnels : 303 millions d'euros en 2022 au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 254 millions d'euros dédiés au plan Marseille et 20 millions d'euros consacrés à l'amélioration de l'attractivité de la Seine-Saint-Denis.

Retraitées de ces mesures exceptionnelles, les AE connaissent une hausse de 108 millions d'euros, qui s'explique essentiellement par la création de la dotation de compensation aux régions s'élevant à 91,3 millions d'euros, ainsi qu'aux gains relatifs aux frais de gestion de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont la suppression est prévue par l'article 5 du PLF 2023.

Cependant, cette hausse en euros courants et à périmètre constant révèle une contraction des crédits de la mission en volume, qui s'établissent en fait à 4 104,4 millions d'euros en AE et à 4 188,9 millions d'euros en CP, représentant une baisse de plus de 812 millions d'euros en AE et de 160 millions d'euros en CP.

À périmètre constant – après le retraitement des effets de périmètre susmentionnés –, les AE enregistrent donc une baisse de près de 176 millions d'euros et les CP diminuent de 140 millions d'euros.

Sans tenir compte de ces baisses intervenues en 2023, qui résultent de la hauteur exceptionnelle du niveau des crédits en 2022, les principales dotations restent stables depuis plusieurs années. Ainsi, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est maintenue à 1 milliard d'euros, la DSIL à 570 millions d'euros et la dotation politique de la ville (DPV) à 150 millions d'euros.

En revanche, la dotation pour les titres sécurisés (DTS) enregistre une légère hausse, qui permet de pérenniser le déploiement de nouvelles stations de recueil des titres sécurisés, en parallèle de l'abondement exceptionnel d'un montant de 10 millions d'euros, intervenu en première loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022.

En outre, la dotation de biodiversité enregistre une hausse puisqu'elle est portée à 30 millions d'euros en AE et CP, ce qui représente une augmentation de 5,7 millions d'euros par rapport à 2022. Cette nouvelle évolution permet de porter à 4 euros l'attribution estimée par habitant pour la part « parc naturels régionaux » et de renforcer les autres fractions de la dotation. Le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoit une nouvelle hausse de 4,3 millions d'euros, pour tenir compte d'un assouplissement des critères d'éligibilité à la fraction « parc naturels régionaux ».

Si l'on tient compte des effets de l'inflation, cette baisse globale des crédits va peser sur les investissements des collectivités, qui sont par ailleurs confrontées à une hausse de leurs charges de fonctionnement due à ce contexte inflationniste. Ainsi, ce double effet sur leurs ressources d'investissement et sur leurs charges pourrait générer une contraction de l'investissement local, qu'il conviendra de surveiller durant l'année à venir.

Enfin, en ce qui concerne le programme 122 « Concours spécifiques et administration », les crédits alloués à la reconstruction à la suite de la tempête Alex diminuent en AE, mais augmentent en CP, afin de tenir compte des engagements antérieurs et du rythme d'avancement des travaux.

Comme les années précédentes, et malgré le constat d'une baisse des crédits en valeur, nous proposons d'adopter les crédits de la mission.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». - Nous examinons également le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », qui voit notamment transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales. Ainsi, 124,8 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2023, soit 10 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, qui correspondent au dynamisme de ces ressources fiscales et de leur compensation.

En effet, les réformes successives touchant à la fiscalité locale et aux impôts de production ont été caractérisées par la suppression ou la diminution de plusieurs taxes et impôts.

Ainsi, la taxe d'habitation sur les résidences principales et la part régionale de la CVAE ont été supprimées. En ce qui concerne cette dernière, l'article 5 du PLF 2023 prévoit désormais la suppression des parts communale et départementale. Parallèlement, les montants de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pesant sur les locaux industriels ont été diminués de moitié. Ces pertes ont été compensées en grande partie par des fractions de TVA affectées aux collectivités. La TVA collectée enregistrant une hausse attendue en 2023, sous l'effet de l'inflation, les avances versées aux collectivités présentent également une tendance haussière.

Nous proposons de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous en venons à présent à la présentation des articles rattachés. D'abord, l'article 45 propose diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les fonds de péréquation horizontale. Je souhaiterais présenter les principales avancées qu'il entraîne.

En premier lieu, nous observons une hausse de 320 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF, dont 200 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR). Un abondement complémentaire de la DGF d'un montant équivalent a été prévu en première partie, de façon que la progression des dotations de péréquation ne soit pas financée cette année par écrêtement des dotations forfaitaires. C'est une bonne chose, puisque cela marque un retour à l'esprit initial de la péréquation verticale, qui avait été quelque peu dévoyé.

L'article propose également une réforme de la DSR, prévoyant le remplacement du critère de longueur de voirie communale, utilisé dans le calcul des attributions versées au titre des fractions « péréquation » et « cible » de cette dotation, par un critère de superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population, conformément aux délibérations du Comité des finances locales (CFL).

De plus, il prévoit la neutralisation en 2023 des effets de la réforme des modalités de calcul de l'effort fiscal prévue par la loi de finances pour 2022. Ayant largement souligné l'an dernier le caractère inabouti de cette réforme, nous ne pouvons qu'approuver cette mesure. Cependant, la méthode qui consiste à adopter une réforme à l'aveugle avant d'en suspendre l'application deux ans de suite laisse dubitatif.

En outre, l'article prévoit deux évolutions liées aux modalités de répartition du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic), qui répondent à des recommandations que nous avons formulées dans notre rapport sur le dispositif. Ainsi, il est prévu d'étendre sur cinq ans le mécanisme de garantie de sortie en cas de perte d'éligibilité à un reversement, afin de renforcer la

visibilité qu'ont les élus sur l'évolution de ces ressources et de supprimer le critère d'insuffisance d'effort fiscal agrégé, déterminant l'inéligibilité à un reversement.

Enfin, l'article vise à suspendre le mécanisme de garantie sur l'évolution des recettes des CVAE départementales, afin de tirer les conséquences de la suppression de cet impôt prévue à l'article 5 du présent PLF. Par souci de cohérence avec l'amendement déposé par la commission des finances sur ce même article, qui prévoit le décalage d'un an de cette réforme, l'amendement II-20 propose de supprimer cette disposition qui serait devenue sans objet.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 45 *bis* prévoit que les préfets tiennent compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subventions accordées au titre de la DETR et de la DSIL.

Ce dispositif n'a pas de réelle portée normative et relèverait davantage de la circulaire que de la loi. Néanmoins, nous ne pouvons que partager l'objectif poursuivi et proposons de l'adopter.

Nous proposons également trois amendements portant articles additionnels après l'article 45 *bis*, qui traduisent certaines recommandations que nous avons formulées dans le cadre de notre récent contrôle budgétaire sur les dotations d'investissement.

L'amendement II-21 prévoit une saisine pour avis des présidents de conseils départementaux avant toute attribution par le préfet de région de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), ce qui se fait déjà dans certaines régions. L'avis serait non contraignant, mais une telle évolution serait de nature à institutionnaliser le dialogue avec les présidents de conseils départementaux en la matière, ainsi qu'à favoriser la convergence des priorités nationales et locales.

Par ailleurs, l'amendement II-22 prévoit une communication à la commission DETR de l'ensemble des demandes de subvention dès lors que les dossiers sont reconnus éligibles, permettant ainsi d'accroître l'information des élus sur les choix opérés par le préfet en matière d'attribution de subventions. Cet amendement reprend d'ailleurs une disposition déjà adoptée par la commission dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi d'Hervé Maurey, dont le rapporteur était Bernard Delcros.

Enfin, l'amendement II-23 vise à instituer une communication annuelle du préfet de département à la commission DETR sur l'emploi de la DSID dans le département, comme c'est déjà le cas pour la DSIL.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 45 *ter* prévoit le maintien de la dotation particulière « élu local » (DPEL) pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023. L'attribution au titre de cette dotation serait égale à la somme des dotations particulières calculées sur le périmètre des communes déléguées.

En effet, à ce jour, la DPEL est perçue par les communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois la moyenne des communes de cette strate, pour la première part. De surcroît, une majoration de 100 % de la première part est versée aux communes de moins de 200 habitants et une majoration de 50 % de la première part est versée aux communes de moins de 500 habitants aux mêmes conditions de potentiel financier.

Cependant, la fusion de communes dans le cadre de la création de communes nouvelles peut rendre inéligibles des communes qui percevaient cette dotation avant la fusion. Le dispositif proposé permettrait donc de ne pas décourager les initiatives de fusions.

Nous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 45 *quater* modifie la répartition de la DTS. Celle-ci est actuellement versée en deux fractions, une forfaitaire et une majorée, auxquelles s'ajoute éventuellement une deuxième majoration pour les dispositifs de recueil les plus utilisés. L'article 45 *quater* maintient le principe d'une dotation forfaitaire versée pour le dispositif de recueil, qui serait désormais complétée par une part variable en fonction du nombre de demandes de titres sécurisés effectuées l'année précédente. En outre, les communes ayant mis en place des plateformes de prise de rendez-vous interopérables devraient bénéficier d'une prime, afin de fluidifier la prise de rendez-vous et de limiter les doublons. Les montants en jeu et les communes concernées, qui devraient être définis par décret, font en ce moment l'objet de concertations avec les associations d'élus.

Nous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 46 prévoit d'augmenter la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales, qui se décompose ainsi : une majoration de 1 million d'euros de la fraction « Natura 2000 » ; une majoration de 200 000 euros de la fraction « Parcs nationaux » ; et une majoration de 4,5 millions d'euros de la fraction « Parcs naturels régionaux ».

L'examen de l'article à l'Assemblée nationale a donné lieu à deux nouveaux apports. En premier lieu, les conditions d'éligibilité pour la fraction « parcs nationaux » sont assouplies, puisque la dotation pourrait désormais bénéficier aux communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans un parc national et non plus aux seules communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national. Cette extension de l'éligibilité concernerait environ 200 communes qui percevraient une part forfaitaire de 3 000 euros.

La deuxième modification vise à étendre l'éligibilité de la fraction « Parcs naturels régionaux » à l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et non plus des seules

communes dont le potentiel financier est inférieur à celui de la strate. Cette modification permettra d'assurer une harmonisation des critères financiers d'éligibilité pour toutes les fractions de la dotation.

Nous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je précise que nombre des sujets majeurs rencontrés par les collectivités locales ne sont pas traités dans le cadre de cette mission. Ainsi, la question de la suppression de la CVAE relève de la première partie. De plus, on retrouve à l'article 40 *quater*, avec les articles non-rattachés, l'inscription de la trajectoire financière et des mesures d'encadrement des finances locales initialement prévues dans le projet de loi de programmation des finances publiques avant d'être supprimées par les deux assemblées. Mais nous pourrions aussi, bien sûr, aborder ces questions.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Comme vient de le dire Claude Raynal, cette mission représente aussi une occasion d'évoquer les grands sujets qui touchent aux finances des collectivités locales, tels que la réforme de la CVAE, le fonds vert ou la saison 2 des contrats de Cahors.

En ce qui concerne cette mission elle-même, les projets d'amendements présentés sont intéressants et vont dans la direction que nous privilégions de façon récurrente au Sénat, notamment en ce qui concerne l'information des élus sur les dotations ou les subventions d'investissement aux collectivités. En effet, la lisibilité de ces dispositifs doit être améliorée.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La complexité des relations financières entre l'État et les collectivités locales est toujours grandissante. Dans le même temps, le paysage institutionnel s'est fragmenté, ce qui contribue à la complexité du système. En témoigne la multiplication des associations d'élus, représentant tantôt les communes tantôt les intercommunalités, tantôt les ruraux tantôt les urbains, ou encore les petites villes. On ne s'y retrouve plus.

Pourtant, nous aspirons tous à une plus grande lisibilité. En effet, un parlementaire qui ne serait pas spécialiste de ces questions éprouve les plus grandes difficultés à se retrouver dans le labyrinthe des dispositifs et encore plus à savoir comment les corriger ou les améliorer.

Dans les recommandations que vous formulez au sujet de la DETR, vous précisez que les élus doivent être mieux informés. J'irai pour ma part plus loin : les commissions DETR devraient être co-animées à trois parties, par le préfet, les élus locaux et les députés et sénateurs du département. Il faut renforcer le dialogue entre l'État et les élus locaux, en incluant les parlementaires qui étudient ces dispositifs lors de l'examen des textes financiers.

M. Marc Laménie. – Je souhaiterais revenir sur la manière dont s’articulent les crédits de cette mission avec les autres dotations relevant des concours financiers de l’État, parmi lesquelles la DGF, qui représente un total de plus de 50 milliards d’euros, issus principalement de prélèvements sur recettes. Les crédits de cette mission s’inscrivent dans un ensemble complexe, au sein duquel il devient de plus en plus difficile de se retrouver.

Dans le même esprit, je partage la position du rapporteur général quant à la composition de la commission DETR. Élus locaux et parlementaires devraient avoir accès à une meilleure lisibilité.

M. Christian Bilhac. – En ce qui concerne l’article 45, je voudrais d’abord me réjouir de l’augmentation de 200 millions d’euros au titre de la DSR. En effet, j’avais déposé un amendement l’an dernier prévoyant une hausse de 20 millions d’euros...

En revanche, je ne suis pas en accord avec le remplacement du critère de voirie par celui de la superficie et je déposerai un amendement en ce sens. En effet, la superficie ne coûte pas un centime à la commune alors que la voirie est onéreuse, comme l’eau et l’assainissement, mais celles-ci relèvent désormais de l’intercommunalité.

J’en viens à la DPEL. Des communes délibèrent pour fixer les indemnités des élus en début de mandat, qui ont droit à une dotation qu’ils perdent deux ans plus tard. Il faudrait soit supprimer le critère financier, soit le fixer pour les six ans de la mandature.

En ce qui concerne la DTS, on demande aux communes de mettre en place une plateforme numérique pour les prises de rendez-vous, mais l’État pourrait aussi développer un logiciel, afin que les Français puissent suivre l’évolution de leurs demandes de titres et ne soient plus dans le flou complet.

Enfin, je soutiens les amendements présentés par les rapporteurs.

M. Bernard Delcros. – Je commencerai par me réjouir que les crédits consacrés cette année à la péréquation soient pour la première fois constitués de crédits supplémentaires, qui n’affectent donc ni la dotation forfaitaire ni les collectivités ne profitant pas du mécanisme. Ces crédits s’élèvent à 320 millions d’euros, dont 200 millions d’euros sont consacrés à la DSR, ce qui va dans le bon sens.

En ce qui concerne le remplacement du critère voirie, j’émets aussi des doutes. J’alerte d’ailleurs les collègues dont les départements comptent des communes de montagne puisque l’Association nationale des élus de la montagne (Anem) avait obtenu que la longueur de voirie communale soit doublée dans les dotations consacrées à ces zones. Cette modification aura des incidences et les raisons avancées pour la justifier semblent discutables.

J'en viens à la DPEL, qui intégrera à partir de 2023 de manière forfaitaire les dotations votées dans la loi Engagement et proximité, pour assurer la protection fonctionnelle des élus et les frais de garde d'enfants dans les communes de moins de 3 500 habitants. Aujourd'hui, pour qu'une commune soit éligible à la DPEL, son potentiel financier par habitant doit être inférieur à 1,25 fois la moyenne des communes de la strate. Or dans le cas de ces remboursements, aucun critère financier ne semble mis en place. La question du potentiel financier se posera-t-elle seulement pour certaines parts de la DPEL ? Cette référence au potentiel financier reste-t-elle dès lors justifiée ?

Enfin, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, il reste aux communes la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et la TFPB ; ne serait-il pas utile de décorréliser ces taux pour laisser aux élus la liberté de les fixer ?

M. Stéphane Sautarel. – D'abord, je me réjouis que les rapporteurs proposent de donner une traduction législative à certaines recommandations issues de leurs travaux de contrôle.

Par ailleurs, je voudrais revenir sur les critères d'attribution de la DSR, car je suis plutôt réservé quant aux modifications prévues. Il faudrait plutôt tenter de mieux répondre à la problématique de la voirie communale, en développant peut-être un programme spécifique. Les transferts qui seront ainsi opérés ont-ils été estimés ? J'ajoute que la lisibilité de la DSR n'est pas toujours aisée pour les communes.

Je voudrais aussi me féliciter de l'article 46 sur les aménités rurales. Il représente une évolution favorable, y compris dans le texte issu du 49-3.

J'en viens à la taxe d'habitation. Je partage la demande formulée par Bernard Delcros concernant la décorrélation entre la TFPB et la THRS. De plus, je m'interroge sur de possibles effets de bord. En effet, des habitants qui avaient décidé de déclarer leur résidence principale en milieu rural et de bénéficier d'une résidence secondaire en milieu urbain ont tendance à vouloir faire l'inverse à la suite de la réforme de la taxe, les taux étant souvent plus élevés dans les communes urbaines. Ces modifications pourraient avoir des incidences importantes pour la population de ces communes. Quel est votre regard sur ce phénomène ? Seriez-vous prêts à soutenir une demande d'information sur le sujet ?

M. Michel Canévet. – Le rapporteur général a eu raison d'évoquer l'extrême complexité des financements attribués aux collectivités locales, notamment des modes de calcul. On le voit bien : il faut les modifier avec beaucoup de précautions. Ainsi, nous l'avons fait pour le potentiel fiscal après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et nous en mesurons aujourd'hui les effets pervers pour un grand nombre de collectivités.

Par ailleurs, je partage les points de vue exprimés par les orateurs précédents sur les effets nocifs de la modification des critères de calcul de la DSR. L'argument avancé au CFL selon lequel les élus ne seraient pas capables de déterminer la longueur de voirie sur leurs territoires ne semble pas valable.

En ce qui concerne la DTS, j'ai lu avec attention les propositions de modification. La dotation forfaitaire sera-t-elle revalorisée ? En effet, on s'aperçoit que, même en l'absence d'une grande activité, cela représente un poste de dépenses élevé, *a fortiori* dans un contexte d'inflation.

Enfin, j'en viens aux amendements présentés par les rapporteurs. Je soutiens l'idée que la commission DETR soit informée de l'ensemble des demandes de subvention éligibles. Les choses se passent ainsi dans le Finistère, où toutes les demandes sont transmises. J'ignorais en revanche que cette obligation touchait aussi les octrois de DSIL. Je suggérerais donc de compléter l'amendement pour que la communication porte aussi sur l'ensemble des décisions liées à la DSIL, afin que nous puissions appréhender de manière globale – et peut-être faudra-t-il intégrer le fonds vert à l'avenir – le financement des projets présentés par les collectivités.

M. Jean-Claude Requier. – D'abord, il faut être prudent au sujet de la décorrélation de la THRS et de la TFPB. En effet, dans de nombreuses communes, des conseillers municipaux pourraient être tentés de trop augmenter la THRS, sachant que les propriétaires de résidences secondaires votent ailleurs.

Ensuite, je souhaiterais féliciter les rapporteurs pour l'amendement II-22, qui obligerait les préfets à donner à l'ensemble des membres de la commission DETR les dossiers de subvention éligibles. Cela se fait dans certains départements, et c'est une bonne chose. À l'époque de l'ancienne « réserve parlementaire », nous avions accès à des remontées du terrain, les maires nous rendant visite pour obtenir des fonds. Ces informations données par le préfet pallieront cette absence.

Mme Isabelle Briquet. – Vous l'avez dit, l'essentiel concernant les collectivités ne se trouve pas dans la mission et nous aurons l'occasion d'en reparler au cours des débats sur le PLF.

Je concentrerai mon propos sur la DTS. Compte tenu des difficultés – largement relayées dans la presse – pour nombre de nos concitoyens d'obtenir des titres, l'abondement supplémentaire est le bienvenu. Pour autant, l'estimez-vous suffisant ou adapté par rapport au transfert de charges important vers les communes que représente la tenue des dispositifs de recueil ?

Mme Christine Lavarde. – Je souhaiterais vous interroger sur la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité : sur quels critères est-elle versée aux communes ? Comment cette dotation s'articule-t-elle avec les autres politiques menées par l'État en la matière, que

nous avons évoquées dans le cadre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ?

M. Dominique de Legge, président. – Je partage les interrogations émises quant à l'évolution des critères utilisés pour le calcul de la DSR. Je trouve étonnant que l'on puisse avoir du mal à calculer la longueur de voirie et je ne comprends pas bien quel est l'objectif recherché par ce nouveau mode de calcul.

M. Jean-Marie Mizzon. – En ce qui concerne la DETR et la DSIL, les préfets doivent dorénavant tenir compte du caractère écologique des projets. Néanmoins, les membres des commissions départementales n'ont pas attendu que la loi les y incite et le verdissement des projets proposés était bien souvent une réalité. Il ne faudrait pas que cela devienne une exclusivité. En effet, certains équipements sont bien utiles au développement des transports verts ; je pense en particulier aux routes. En l'absence de subvention, le réseau routier se dégrade ; or il sera toujours nécessaire pour faire rouler un véhicule électrique, un véhicule à hydrogène ou un vélo.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le verdissement, cet amendement intégré au texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale vise seulement à encourager le préfet à tenir compte des questions écologiques. Celui-ci conserve toutefois toute latitude pour fixer son taux dans les limites, s'agissant de la DETR, des taux planchers et plafonds fixés par la commission.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je voudrais d'abord préciser que le critère de longueur de voirie communale, s'il a été soustrait du calcul de la DSR, reste toujours pris en compte, au sein de la DGF, au travers du montant historique « socle » de la dotation forfaitaire.

Il convient de rappeler que la DSR a vocation à tenir compte de l'ensemble des charges des collectivités concernées, dont la longueur de voirie était considérée comme un indicateur parmi d'autres, et non de compenser les charges d'entretien des routes. Cependant, l'utilisation de ce critère posait une difficulté dans la mesure où de nombreuses communes ont transféré la gestion de leur voirie aux intercommunalités, de sorte que celle-ci ne pouvait plus être prise en compte pour le calcul de la DSR. Ainsi, un critère tenant compte de la superficie, corrigée par un coefficient de densité et par un coefficient de population, a semblé plus pertinent. Je précise que des simulations ont été effectuées par le CFL.

Par ailleurs, les communes de montagne, qui se voyaient appliquer un doublement de leur longueur de voirie pour le calcul de la DSR, continueraient de bénéficier d'un avantage puisque leur superficie serait doublée. Au total, une large majorité de communes sont donc gagnantes selon les simulations présentées. L'impact sera relativement limité puisque 2 % de la masse seront déplacés pour la DSR « péréquation » et 6 % pour la

DSR « cible ». Cet aspect de la réforme a sans doute été déterminant dans l'avis du CFL, qui est en général assez attentif à préserver les équilibres.

De plus, un « tunnel » d'évolution a été prévu, afin que les communes ne puissent pas perdre plus d'une certaine somme pendant plusieurs années. Grâce au tunnel, le montant perçu ne pourra être inférieur à 90 % ni supérieur à 120 % du montant perçu l'année précédente.

J'ajoute que la réforme de la DSR ne pénaliserait pas les communes les plus rurales, ce devrait même être le contraire, car le critère de longueur de la voirie communale aurait tendance à favoriser les communes les plus urbanisées parmi les communes éligibles à la DSR.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Nous sommes tous sollicités sur cette question par l'Association des maires ruraux de France, mais le CFL a voté à l'unanimité cette modification.

Mme Christine Lavarde. - Et il en a discuté longtemps ; la décision a été bien mûrie.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - En effet, cette décision a fait l'objet de deux réunions du CFL et elle n'a pas été prise à la légère. À ce titre, l'ajout de la population au critère de surface est apparu comme un correctif nécessaire, la surface seule ayant des effets de bord significatifs.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Le tunnel mis en place permet aux communes de ne pas perdre plus de 10 % de ce qu'elles percevaient auparavant. Néanmoins, il est toujours difficile de modifier les règles concernant l'ensemble des dotations aux collectivités ; on se heurte toujours à celles qui se considèrent perdantes.

J'en viens à la position du rapporteur général sur la composition de la commission DETR. On peut trouver localement des accords avec les préfets, qui négocient généralement les DETR avec les présidents des associations des maires. Il pourrait être intéressant d'ajouter un parlementaire, mais, dans certains départements, leur nombre est conséquent de sorte qu'il pourrait être difficile de se mettre d'accord.

Par ailleurs, la composition reste la même : une enveloppe générale de 100 millions d'euros pour la part essentielle toujours calculée sur la base du potentiel, même après modification ; une enveloppe de 3,5 millions d'euros pour les frais de garde, qui correspond à un forfait pour toutes les communes de moins de 3 500 habitants ; et une part de 3 millions d'euros pour assurer la protection fonctionnelle des élus au moyen d'un forfait pour l'ensemble des petites communes concernées. La nouvelle clause, prévue pour que les communes nouvelles ne perdent pas cette dotation, ne pose pas de difficulté particulière.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - Je voudrais revenir à la remarque du rapporteur général, qui a évoqué la complexité due à une sédimentation. J'ajouterais que cela révèle aussi l'obsolescence des modalités

de répartition des concours financiers aux collectivités territoriales, et en particulier de la DGF, qui sont illisibles et de moins en moins représentatives. C'est la raison pour laquelle l'indexation de la DGF sur l'inflation n'est pas souhaitable. Il reste préférable d'instituer des dispositifs nouveaux extérieurs à l'enveloppe de la DGF afin de pouvoir les attribuer selon des critères à peu près reconnus par chacun.

En outre, le rapporteur général a évoqué la possibilité d'une nouvelle gouvernance pour la commission DETR. Il me semble qu'un tel dispositif serait pertinent pour les finances locales prises dans leur globalité.

MM. Delcros, Sautarel et Requier nous ont interrogés sur l'opportunité d'une décorrélation entre les taux de la THRS et de la TFPB. Cette question d'ordre fiscal ne relève pas du périmètre de la mission, et il conviendrait d'interroger notre rapporteur général sur le sujet. Je suis plutôt favorable à la décorrélation à titre personnel. De nombreux élus ne souhaitent pas augmenter la fiscalité pesant sur leur population, mais Bercy craint que certains impôts n'augmentent trop. On pourrait envisager une décorrélation uniquement à la baisse, mais cela est très complexe sur le plan juridique ; de plus, qu'advient-il le jour où la commune décidera de remonter ses taux d'imposition ? Je sais que le rapporteur général réfléchit à cette question.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Certains propriétaires font passer leur résidence secondaire pour leur résidence principale. Ils déclarent qu'une maison de vacances est la résidence principale d'un de leurs enfants. Nous avons alerté sur cette dérive. En décorrélant les taux, on aggraverait encore ce phénomène. Plus qu'une décorrélation, je crois que les maires veulent avant tout davantage de ressources.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – J'ajoute qu'en 2023, les impôts locaux augmenteront fortement de manière mécanique en raison de la revalorisation des bases locatives au niveau de l'inflation.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je ne recommanderais pas à un maire de baisser ses taux d'imposition, même si je comprends bien la volonté de protéger sa population face à la hausse des bases locatives.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je partage la frustration de M. Laménie et de M. Hervé de constater que les crédits de la mission ne s'élèvent qu'à 4,4 milliards d'euros. C'est bien peu lorsque l'on sait que les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvent à 107,6 milliards d'euros !

Les crédits de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales sont attribués en fonction du nombre d'habitants et du potentiel financier des communes situées dans des zones Natura 2000, dans des parcs nationaux ou des parcs naturels régionaux ou dans des parcs naturels marins. Les communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans un parc national pourront

désormais bénéficiaire de la dotation pour un montant forfaitaire de 3000 euros sans qu'il soit besoin que leur territoire soit situé en tout ou partie dans le cœur d'un parc national.. Cette évolution bénéficiera surtout aux petites communes.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La part forfaitaire de la dotation pour les titres sécurisés ne sera pas réévaluée. Son montant ne sera d'ailleurs plus mentionné dans la loi, mais sera fixé dans un décret. Les crédits supplémentaires prévus devraient être attribués aux dispositifs de recueil les plus utilisés. Une commune touchera au maximum 14 000 euros, ce qui couvre environ le tiers du coût de fonctionnement d'un dispositif de recueil.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 45

L'amendement II-20 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 45, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article 45 bis (nouveau)

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 45 bis.

Après l'article 45 bis (nouveau)

Les amendements II-21, II-22 et II-23 portant articles additionnels ont été adoptés.

Article 45 ter (nouveau)

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 45 ter.

Article 45 quater (nouveau)

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 45 quater.

Article 46

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 46.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé ces décisions.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

- M. Pierre BRETEAU, co-président de la commission des finances, maire de Saint-Grégoire et président des maires d'Ille-et-Vilaine ;
- Mme Claire GEKAS, conseillère finances ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Bertrand HAUCHECORNE, membre du conseil d'administration ;
- M. Denis DURAND, membre du conseil d'administration.

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Jean-Léonce DUPONT, président du département du Calvados.

Intercommunalités de France

- Mme Claire DELPECH, responsable du pôle finances et fiscalité ;
- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Régions de France

- M. Philippe BAILBÉ, délégué général ;
- M. William TISSANDIER, conseiller finances.

France urbaine

- M. Franck CLAEYS, délégué adjoint ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère chargée des relations parlementaires ;
- M. Anselmo JALABERT, conseiller chargé des finances locales.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>