

... le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Charles GUENÉ, Sénateur de Haute-Marne et Claude RAYNAL, Sénateur de Haute-Garonne, rapporteurs spéciaux

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » est composée de deux programmes : le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » et le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

1. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION PRÉVUE POUR 2022

Les crédits demandés au titre du projet de loi de finances (PLF) pour 2022 s'élèvent à **4,583 milliards d'euros en AE et 4,236 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 9,8 % en AE et de 8,1 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021**. D'un montant de 407,9 millions d'euros en AE et 317,5 millions d'euros en CP, cette hausse est essentiellement portée par le programme 119 et marginalement par le programme 122.

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

(en euros)

hors FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2021	PLF 2022	variation LFI 2021/PLF 2022	LFI 2021	PLF 2022	variation LFI 2021/PLF 2022
119 - Concours financiers aux CT et à leurs groupements	3 981 264 203,00	4 324 256 165,00	8,62%	3 727 222 486,00	4 001 341 273,00	7,35%
122 - Concours spécifiques et administration	194 154 005,00	259 086 134,00	33,44%	191 936 209,00	235 366 750,00	22,63%
TOTAL MISSION	4 175 418 208,00	4 583 342 299,00	9,77%	3 919 158 695,00	4 236 708 023,00	8,10%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2022

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS » ENREGISTRE UNE HAUSSE NOTABLE EN RAISON DE L'ABONDEMENT DE LA DSIL ET DE LA DSIL EXCEPTIONNELLE

Entre la LFI 2021 et le PLF 2022, les crédits du programme 119 enregistrent **une hausse de 8,6 % en AE et de 7,3 % en CP, soit respectivement 342,9 et 274,1 millions d'euros**. Cette évolution s'explique par quelques mesures majeures, et notamment :

- l'abondement des AE de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à hauteur de **337 millions d'euros** et des CP à hauteur de 21 millions d'euros afin de soutenir, en particulier, les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville » ;

- le doublement, en raison d'un élargissement du dispositif, de la dotation de biodiversité qui passe de 10 à 20 millions d'euros ;

- l'ouverture de **20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP** 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 ;

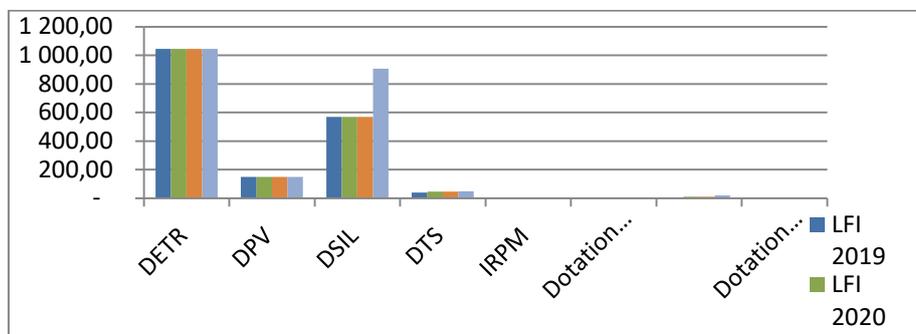
- la majoration des CP de la DSIL exceptionnelle afin de prendre en compte la montée en puissance des projets et la consommation des crédits ;

- la création d'une dotation exceptionnelle de l'État, prévue par l'article 48 du projet de 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.

Il convient cependant de souligner que sur la période 2019-2022 les dotations aux collectivités du programme 119 sont restées stables, les seules variations enregistrées, avant les abondements de 2022 susmentionnés, concernant :

- la hausse de 5 à 10 millions d'euros de la dotation biodiversité;
- la création d'une dotation de protection fonctionnelle élu local à hauteur de 3 millions d'euros ;
- l'abondement de 6 millions d'euros de la dotation titres sécurisés (DTS) afin de couvrir le coût du déploiement de stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité dans les communes.

Evolution en AE des dotations du bloc communal 2019-2022



Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2022

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION » : UNE NÉCESSAIRE AUGMENTATION AFIN DE FINANCER LES RECONSTRUCTIONS À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX

Entre la LFI 2021 et le PLF 2022, les crédits du programme 122 ont enregistré une hausse de 33,4 % en AE et de 22,6 % en CP soit respectivement 64,9 et 43,4 millions d'euros.

Cette évolution résulte quasi exclusivement de l'abondement du fonds de reconstruction institué par la première loi de finances rectificative pour 2021 à la suite de la tempête Alex survenue dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020. Le fonds créé a ainsi été doté de 34,7 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP en 2021. En PLF 2022, une majoration de ces crédits est prévue à hauteur de 66,1 millions d'euros en AE et 30,8 millions d'euros en CP.

Parallèlement, la subvention exceptionnelle pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques est majorée de 18,5 millions d'euros en CP afin de couvrir les besoins relatifs à des engagements antérieurs, dont notamment, les subventions versées au titre des travaux de réparation des dégâts générés par la tempête Alex.

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

- L'article 45 prévoit une réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), en prévoyant que la part dite « péréquation » de la dotation soit désormais gérée par le préfet de région de façon identique à la première part, c'est-à-dire selon une logique d'appel à projets.

- **L'article 45 bis aligne le calendrier de notification par le préfet des quatre dotations de soutien à l'investissement des collectivités (DPV, DSIL, DSID et DETR).** Il harmonise également les modalités de publication de la liste des opérations ayant bénéficié de ces dotations. Sur ce dernier aspect, **l'article 47 bis** prévoit que la liste des opérations subventionnées par de la DSIL ou de la DETR soit publiée dans un format ouvert et réutilisable.

- **L'article 46 prévoit un élargissement des bénéficiaires de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité** ainsi que la fixation d'un minimum de dotation pouvant être perçu par les communes bénéficiaires. Cet élargissement, dont le coût est estimé à 10 millions d'euros, est financé par une ouverture de crédits **sur le programme 119. Amendé à l'Assemblée nationale, le dispositif a encore été élargi pour un coût estimé de 4,3 millions d'euros, financé par écrêtement de la DGF.**

- **L'article 47 prévoit diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2022 et des fonds de péréquation horizontale.** Il propose notamment :

- une hausse de 200 millions d'euros des composantes péréquées de la DGF, avec notamment une hausse de 95 millions de la dotation de solidarité rurale et une hausse équivalente de la dotation de solidarité urbaine ;

- une **évolution des modalités de financement des besoins internes de la DGF**, dans le sens d'une intensification de leur caractère péréquateur. Considérant que le contexte actuel de réforme des indicateurs financiers ne se prête pas à une telle évolution, dont les conséquences précises sont mal connues à ce jour, **les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un amendement supprimant ces dispositions ;**

- **la poursuite de la réforme des indicateurs financiers engagée en 2021** dans le sillage de la suppression de la taxe d'habitation avec un élargissement du potentiel financier à de nouvelles ressources (droits de mutation à titre onéreux communaux, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les pylônes, majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe sur les déchets stockés), dont l'impact serait cependant limité ;

- **une révision de la formule de calcul de l'effort fiscal, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation précise à ce jour, et pourrait s'avérer fortement pénalisante pour les communes appartenant à des intercommunalités fortement intégrées.** Dans l'attente de simulations détaillées, **les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un amendement supprimant ces dispositions ;**

- **plusieurs adaptations 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 et pour neutraliser l'impact sur les contributions au fonds de l'expérimentation de recentralisation du revenu de solidarité active proposée à l'article 12 du présent projet de loi de finances.

- **L'article 47 ter prévoit la création en 2022 d'un fonds de solidarité régional**, en lieu et place de l'actuel fonds de péréquation des ressources régionales, afin de tirer les conséquences de la suppression en 2021 de la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et son remplacement par l'attribution aux régions d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce nouveau fonds de péréquation serait alimenté en 2022 par 0,1 % de la fraction de TVA transférée puis par 1,5 % de la dynamique de cette fraction. L'article modifie également le calcul de la part de TVA affectée à chaque région en compensation. Les rapporteurs spéciaux proposent un amendement avec plusieurs ajustements visant à conformer le dispositif au résultat des négociations menées sur ce point entre les régions.

- **L'article 47 quater prévoit d'encadrer et de préciser la procédure selon laquelle un EPCI à fiscalité propre peut réduire unilatéralement les attributions de compensation** de ses communes membres, dans le cas où une diminution des bases imposables génère une diminution de ses recettes de fiscalité économique. Par ailleurs, il intègre au calcul de la dotation de solidarité communautaire le prélèvement sur recettes de l'Etat au titre de la

compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels.

- **L'article 47 *quinquies* prévoit le versement à titre exceptionnel en 2022, comme en 2021, par les établissements publics territoriaux (EPT) à la métropole du Grand Paris (MGP) d'un montant égal aux deux tiers de la dynamique de la cotisation foncière des entreprises (CFE), afin d'assurer une compensation de ses pertes de recettes au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) attendues pour 2022. Les rapporteurs spéciaux proposent un amendement visant à revenir à la rédaction initiale de l'amendement dont cet article est issu, qui avait été proposé par les députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie. Le versement proposé se limiterait ainsi à la moitié de la dynamique de la CFE perçue par les EPT et serait conditionné à une perte de CVAE de 5 % au moins par la MGP en 2022.**

- **L'article 48 prévoit la création, en 2022, d'une dotation de 51,6 millions d'euros visant à compenser la diminution du dispositif de compensation péréquée des départements en raison de la réforme des impôts de production prévue par l'article 29 de la loi de finances pour 2021.**

- **L'article 49 prévoit la création, en 2022, d'une dotation de 107 millions d'euros visant à compenser l'impact, pour les régions, de la réforme des impôts de production se traduisant par la baisse de 50 % de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements industriels et la suppression de 50 % de la CVAE.**

Les rapporteurs spéciaux proposeront également deux amendements relatif au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) reprenant les recommandations qu'ils avaient formulées dans le cadre de leur récent travail de contrôle sur le sujet, avec :

- l'institution **d'un mécanisme de garantie de sortie pluriannuel** pour les communes perdant l'éligibilité à une attribution au titre du FPIC ;
- un mécanisme visant à faire en sorte que, **conformément à l'esprit de la loi, 60 % des ensembles intercommunaux bénéficient effectivement d'une attribution.**

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Elle a proposé l'adoption sans modification des article 45 à 46, 47 *bis*, 47 *quater*, 48 et 49, l'adoption des articles 47, 47 *ter* et 47 *quinquies* modifiés par ses amendements, ainsi que l'adoption de deux articles additionnels après l'article 47. Elle a enfin proposé au Sénat l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.



Claude RAYNAL
Rapporteur spécial
Sénateur (SER)
de Haute-Garonne



Charles GUENE
Rapporteur spécial
Sénateur (LR)
de Haute-Marne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28