

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

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, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, 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 (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	7
AVANT PROPOS	13
PREMIÈRE 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 »	19
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT (ACTIONS 1 ET 3) : UNE HAUSSE NOTABLE PORTÉE ESSENTIELLEMENT PAR LA DSIL	20
1. <i>Les dotations de soutien aux projets des communes et groupements de communes.....</i>	<i>20</i>
2. <i>La dotation de soutien aux projets des départements et des régions : une enveloppe qui sera exclusivement attribuée sur appel à projets à partir de 2022.....</i>	<i>27</i>
B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES CP (ACTION 9)	28
1. <i>La mise en place de la DSIL exceptionnelle.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Le taux de consommation au 31 aout 2021.....</i>	<i>29</i>
3. <i>Les crédits prévus en PLF 2022 : la prise en compte de la montée en puissance de la consommation des CP</i>	<i>29</i>
C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 02, 04, 05 ET 06) : UNE STABILITÉ DES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION DES COMMUNES ET DES RÉGIONS ET LA CRÉATION D'UNE DOTATION EXCEPTIONNELLE AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS.....	30
1. <i>La stabilité des dotations de décentralisation des communes et des régions (actions 2 et 5)</i>	<i>31</i>
2. <i>La hausse de la dotation de décentralisation des départements pour compenser les pertes de ressources sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) (action 4)</i>	<i>32</i>
3. <i>Une légère hausse de la dotation « concours particuliers » (action 6).....</i>	<i>33</i>
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 : CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION.....	34
A. UNE HAUSSE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES POUR FINANCER LES RECONSTRUCTIONS NÉCESSAIRES À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX (ACTION 1).....	35
B. UNE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES DE LA DGCL MAIS NORMALEMENT NON PÉRENNE (ACTION 2)	35
C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ACTION 4).....	36

DEUXIÈME 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	38
A. UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DES AVANCES DE L'ACTION 1 DU PROGRAMME 833	38
1. <i>L'extension progressive du périmètre des avances de l'action 1</i>	<i>38</i>
2. <i>Des évolutions à la marge des autres actions du programme en raison de la corrélation entre les impôts locaux et les frais de gestion y afférents</i>	<i>39</i>
B. L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 833	40
II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 832 ET 834.....	41
A. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (PROGRAMME 832)	41
B. UN PROGRAMME NON CRÉDITÉ EN PLF 2022 EN RAISON DU REBOND ATTENDU DES DMTO.....	42
1. <i>La création du programme 834 en troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour soutenir les départements durant la crise sanitaire</i>	<i>42</i>
2. <i>Un programme devenu sans objet et des remboursements d'avances et d'indus attendus pour 2022.....</i>	<i>42</i>
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	45
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	47
• ARTICLE 45 Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements	47
• ARTICLE 45 bis (nouveau) Réformes d'attribution et de notification des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.....	51
• ARTICLE 46 Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.....	55
• ARTICLE 47 Répartition de la dotation globale de fonctionnement.....	63
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47 Institution d'un mécanisme pluriannuel de garantie de sortie du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales	93
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47 Modification des modalités de prise en compte de l'effort fiscal agrégé pour le bénéfice d'une attribution au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.....	97
• ARTICLE 47 bis (nouveau) Précision sur les modalités de publication des opérations bénéficiant d'une subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux.....	101
• ARTICLE 47 ter (nouveau) Création d'un fonds de solidarité régional.....	104
• ARTICLE 47 quater (nouveau) Encadrement de la procédure de réduction des attributions de compensation des communes membres d'une EPCI à fiscalité propre	110

- **ARTICLE 47** quinquies (*nouveau*) **Reconduction en 2022 du versement d'une fraction de la dynamique de la cotisation foncière des entreprises perçue par les établissements publics territoriaux à la métropole du Grand Paris**.....116
- **ARTICLE 48** **Compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée**.....121
- **ARTICLE 49** (*nouveau*) **Compensation de la perte des frais de gestion versés aux régions**126

EXAMEN EN COMMISSION133

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES149

LA LOI EN CONSTRUCTION151

L'ESSENTIEL

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 ».

I. 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)

	AE			CP		
	LFI 2021	PLF 2022	variation LFI 2021/PLF 2022	LFI 2021	PLF 2022	variation LFI 2021/PLF 2022
<i>hors FDC et ADP</i>						
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%

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.

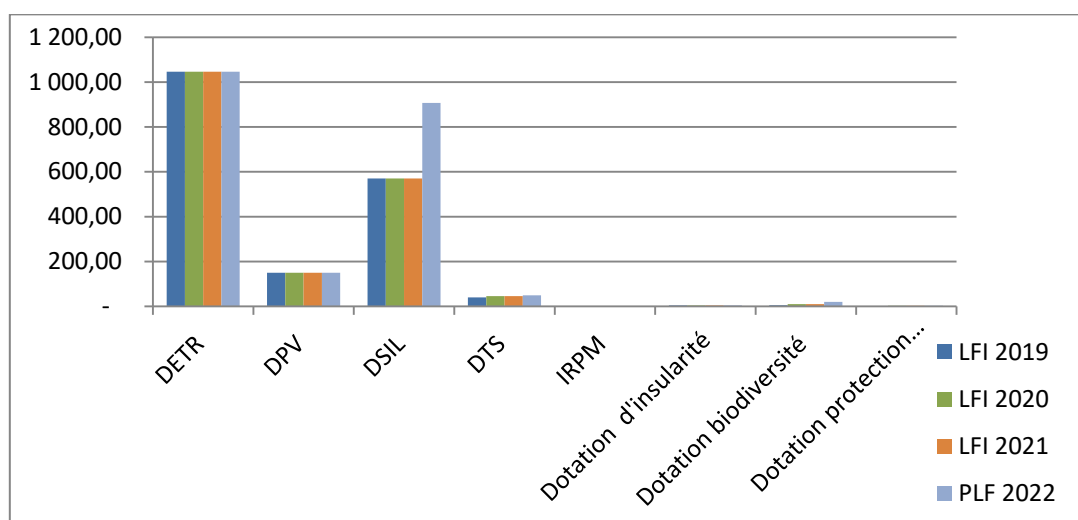
Il convient cependant de souligner que sur la période 2019-2022 les dotations aux collectivités du programme 119 sont restées stables, les seules variations enregistrées, avant les abondements de 2022 susmentionnés, concernant :

- 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.**

II. 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'État 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 articles 45, 45 bis, 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 sans modification des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». Elle a confirmé ses votes lors de sa réunion du jeudi 18 novembre 2021.

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

Le projet de loi de finances pour 2022 s'inscrit, pour les collectivités territoriales, dans un contexte marqué par une certaine incertitude.

Les recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales devraient renouer avec leur dynamisme, qui s'était brutalement interrompu en 2020 du fait de la crise sanitaire. Selon les projections proposées par le député Jean-René Cazeneuve¹, celles-ci progresseraient de 3 % en 2021 et de 2,4 % en 2022, pour s'établir à 218,2 milliards d'euros.

Malgré une capacité d'autofinancement brute en progression en 2021 (+ 7,8 %) pour s'établir à 33 milliards d'euros, celle-ci resterait inférieure à son niveau d'avant-crise (34,6 milliards d'euros), ce qui n'empêche pas un fort dynamisme des dépenses d'investissement (entre + 8 % et + 15 %), **témoignant de la participation volontariste des collectivités territoriales à l'effort de relance.**

En dépit d'une situation d'ensemble favorable, **certaines situations appellent une vigilance accrue.**

En premier lieu, l'année 2022 devrait être marquée par une contraction de 5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) découlant avec retard, compte-tenu de la mécanique propre à cet impôt, de la chute de l'activité constatée en 2020. Il en résulterait donc une perte brute d'environ 200 millions d'euros pour les départements et 300 millions d'euros pour les collectivités du bloc communal.

En second lieu, la baisse des dépenses de revenu de solidarité active attendue pour 2021 (- 0,9 %) est loin d'effacer la hausse constatée en 2020 (+ 7,2 %), d'où le risque de tensions persistantes sur les budgets des départements les plus exposés.

En troisième lieu, la situation financière des petites communes touristiques, sur lesquelles l'impact des confinements a été particulièrement brutal, devra également être suivie avec attention. Il conviendra, en particulier, d'évaluer l'efficacité du dispositif de compensation des pertes de recettes des régions et de soutien aux communes ayant subi de fortes pertes de recettes tarifaires institué en loi de finances rectificative pour 2021², dont le montant était relativement modeste compte-tenu des enjeux (200 millions d'euros) et qui n'a, à ce stade, pas fait l'objet de reconduction au titre de l'année 2021 malgré la fermeture persistante de certains services publics locaux.

¹ Jean-René Cazeneuve, *Baromètre n° 6 de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales* au 30 septembre 2021, 8 novembre 2021.

² Article 26 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Enfin, la crise a structurellement fragilisé le modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), appelant un soutien accru de l'État. Sous l'effet conjugué de la baisse conjoncturelle de leurs recettes fiscales tirées du versement mobilité¹ (- 5,4 % en 2020) et de la baisse plus durable des recettes tarifaires liées notamment au développement du télétravail², leur épargne nette a considérablement chuté³, entraînant une forte dégradation de leur capacité à financer les investissements indispensables à la modernisation des réseaux. Il revient, dans ce cadre, à l'État d'apporter aux AOM un soutien qui soit à la hauteur des enjeux, alors même que le rapport « Duron »⁴ a montré que l'effort consenti en faveur des transports publics durant la crise était moins ambitieux que dans les pays européens comparables, et qui soit juste. A cet égard, la reconduction, prévue par le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 en cours d'examen, d'avances remboursables au profit d'Île-de-France Mobilités uniquement pose, à nouveau, la question de l'équité de traitement avec les AOM « de province ».

La situation incertaine des collectivités territoriales, et en particulier de celles du bloc communal, tient à la profonde réforme en cours des indicateurs financiers, qui est elle-même une conséquence de la réforme de la fiscalité directe locale introduite par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020⁵, comme cela sera détaillé *infra*⁶ et qui aura, à compter de 2023, des incidences notables sur les dotations et systèmes de péréquation.

Il convient de souligner néanmoins que la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui ne représente que 8,7 % des concours financiers de l'État, constitue un des instruments pour faire face à ces défis.

En effet, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 105,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2022 et sont en hausse de 1,3 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2021. Pour mémoire, ils se composent de trois ensembles :

- les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 52,4 milliards d'euros, qui 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

¹ Diminution de 5,4 % en 2020 selon les données présentées par Jean-René Cazeneuve.

² Diminution de 29 % en 2020, se poursuivant en 2021 selon les données présentées par Jean-René Cazeneuve.

³ Diminution de 72,8 % en 2020 selon l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales.

⁴ Philippe Duron, Rapport au Premier ministre sur le modèle économique des transports collectifs, juillet 2021.

⁵ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

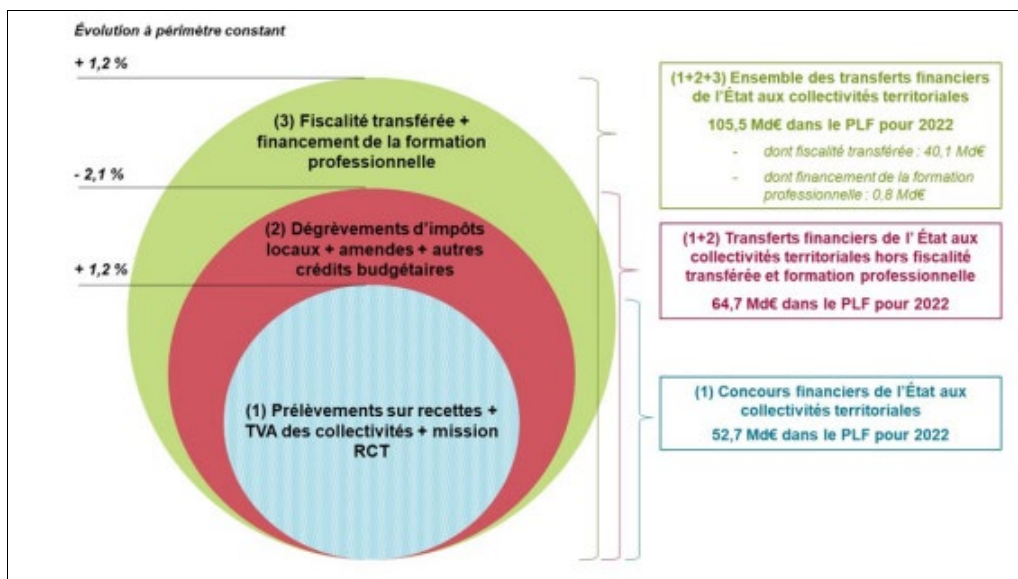
⁶ Voir commentaire de l'article 47 ter.

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 **11,97 milliards d'euros**, qui 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 **40,8 milliards d'euros**.

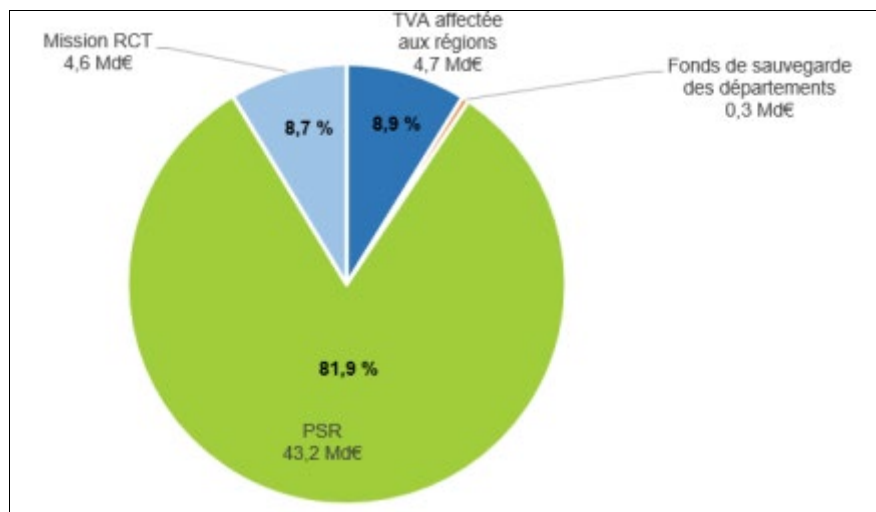
Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2022



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 8,7 %.

Répartition des concours financiers de l'État dans le PLF 2022



Source : direction du budget

Parmi les instruments financiers à mobiliser pour répondre aux différents défis auxquels font face les collectivités territoriales, les rapporteurs spéciaux rappellent leur attachement aux dispositifs de péréquation horizontale, auxquels ils ont consacré plusieurs travaux ces dernières années¹.

Ils relèvent avec satisfaction le **développement de ces instruments à tous les niveaux de collectivités territoriales** :

- le bloc communal a été précurseur en la matière, avec la création dès 2012 du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), doté de 1 milliard d'euros et auquel les rapporteurs ont consacré leur dernier rapport de contrôle² ;

- la péréquation horizontale entre les départements est également montée en puissance jusqu'à la création, en 2020, du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, doté de 1,6 milliard d'euros ;

- jusqu'ici embryonnaire, la péréquation horizontale entre les régions est appelée à connaître une évolution notable dans le cadre du présent projet de loi de finances, sans atteindre le niveau des deux autres strates³.

¹ Voir par exemple leur 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 et leur communication devant la commission des finances du 8 juillet 2020 sur la refonte de la péréquation.

² « 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.

³ Pour plus de détails, se reporter au commentaire de l'article 47 quater.

Enfin, de nouveaux instruments pourraient être imaginés pour l'avenir, afin de tirer pleinement les leçons de la crise. Les rapporteurs spéciaux portent à cet égard le plus grand intérêt aux réflexions en cours, parmi les associations d'élus comme les administrations, pour la mise en place de dispositifs de garantie collective de ressources, parfois appelés « serpents budgétaires », destinés à encadrer la variation des ressources sensibles à la conjoncture, notamment pour les départements et les régions. Dans ce cadre, et selon une logique d'auto-assurance contracyclique, les années caractérisées par un fort dynamisme des recettes de fonctionnement donneraient lieu à l'abondement d'un fond de garantie destiné à soutenir les collectivités en cas de retournement conjoncturel. Ils suivront donc avec la plus grande attention les travaux susceptibles d'en découler.

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

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent à 4 583,3 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 4 236,7 millions d'euros en CP soit une hausse de 9,8 % en AE et de 8,1 % en crédits de paiements (CP) par rapport à la LFI 2021.

Évolution LFI 2021 / PLF 2022 des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

<i>hors FDC et ADP</i>	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, d'après les documents budgétaires

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 2021 et le PLF 2022, les crédits du programme 119 ont enregistré une hausse de 8,6 % en AE et de 7,3 % en CP soit respectivement 342,9 millions d'euros en AE et 274,1 millions d'euros en CP.

Évolution LFI 2021 / PLF 2022 des crédits du programme 119

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%
01- Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 829 279 990,00	2 178 575 860,00	19,09%	1 606 521 608,00	1 657 904 388,00	3,20%
02- Dotation générale de décentralisation des communes	134 389 284,00	134 389 284,00	0,00%	134 389 284,00	134 389 284,00	0,00%
03- Soutien aux projets des départements et des régions	211 855 969,00	231 855 969,00	9,44%	160 572 634,00	153 539 437,00	-4,38%
04- Dotation générale de décentralisation des départements	265 737 281,00	317 181 125,00	19,36%	265 737 281,00	317 181 125,00	19,36%
05- Dotation générale de décentralisation des régions	1 206 389 413,00	1 206 389 413,00		1 206 389 413,00	1 206 389 413,00	0,00%
06- Dotation générale de décentralisation concours particuliers	253 612 266,00	255 864 514,00	0,89%	253 612 266,00	255 864 514,00	0,89%
08- Concours exceptionnel pour l'achat de masques	80 000 000,00	-	-100,00%	-	-	
09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	-	-		100 000 000,00	276 073 112,00	176,07%

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT (ACTIONS 1 ET 3) : UNE HAUSSE NOTABLE PORTÉE ESSENTIELLEMENT PAR LA DSIL

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

a) Des dotations en hausse sous l'effet de l'abondement de la DSIL en 2022...

Les dotations à destination du bloc communal, portées par l'action 1, enregistrent une hausse de 19 % en AE et 3,2 % en CP soit 349 millions d'euros en AE et 51,4 millions d'euros en CP.

Évolution LFI 2021 / PLF 2022 des dotations de l'action 1 du programme 119

<i>hors FDC et ADP</i>	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	3 981,30	4 324,30	8,62%	3 727,20	4 001,30	7,35%
01- Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 829,50	2 178,50	19,08%	1 606,50	1 657,90	3,20%
<i>DETR (dotation équipement des territoires ruraux)</i>	1 046,00	1 046,00	0,00%	888,00	902,00	1,58%
<i>DPV (dotation politique de la ville)</i>	150,00	150,00	0,00%	129,00	133,00	3,10%
<i>DSIL (dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements)</i>	570,00	907,00	59,12%	526,00	547,00	3,99%
<i>DTS (dotation forfaitaire titres sécurisés)</i>	46,00	49,00	6,52%	46,00	49,00	6,52%
<i>IRPM (dotation régisseurs de police municipale)</i>	0,50	0,50	0,00%	0,50	0,50	0,00%
<i>Dotation communale d'insularité</i>	4,00	4,00	0,00%	4,00	4,00	0,00%
<i>Dotation biodiversité</i>	10,00	20,00	100,00%	10,00	20,00	100,00%
<i>Dotation protection fonctionnelle élu local</i>	3,00	3,00	0,00%	3,00	3,00	0,00%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette hausse est portée par cinq dotations.

- **les crédits de la DSIL ont été majorés de 337 millions d'euros en AE entre la LFI 2021 et le PLF 2022.** 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.

Cet abondement provient de crédits européens (FEDER¹) dont l'Union européenne n'a pas demandé la restitution. Il permettra de soutenir en particulier les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville »².

Cet abondement en AE est accompagné d'un abondement à hauteur de 21 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 ;

- les CP de la DETR enregistrent également une hausse de 14 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 ;

- la dotation de biodiversité augmente de 10 millions d'euros en AE et en CP. Cette dotation instituée par l'article 256 de la loi de finance pour 2019³ est destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000. 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 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.

² 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.

³ Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018.

Cette hausse prévue à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2022 (cf. commentaire *infra*) est la conséquence d'un élargissement du dispositif par :

- la création d'une 4^{ème} part égale à 25 % du montant total de la dotation pour les communes ayant approuvé la charte d'un parc naturel régional mentionnée à l'article L. 333-1 du code de l'environnement ;

- l'abaissement du taux de couverture de 75 % à 60 % du territoire afin de pouvoir bénéficier de la part Natura 2000 ;

- la mise en place d'un montant minimum attribué aux communes éligibles au titre de chacune des fractions de 1 000 euros.

Initialement de 5 millions d'euros, la dotation biodiversité a été portée à 10 millions d'euros par la loi de finances initiale pour 2021. Alors que le financement initial, tout comme celui de 2021, résultait d'une diminution à due concurrence de la DGF, l'abondement prévu par l'article 46 du projet de loi de finances pour 2022, résulte de crédits « frais », sans diminution de la DGF, ce que saluent les rapporteurs spéciaux ;

- **la DPV augmente de 4 millions d'euros en CP passant ainsi de 129 à 133 millions d'euros.** 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 ;

- **la dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) enregistre également une hausse de 3 millions d'euros en AE et CP** 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. Pour cette même raison cette dotation avait déjà été majorée de 6 millions d'euros en LFI 2020.

Les autres dotations de l'action 1 en faveur du bloc communal (l'IRPM, la dotation communale d'insularité et la dotation pour la protection fonctionnelle des élus) restent stables par rapport à la LFI 2021.

b) ...mais une relative stabilité sur la période 2019-2022

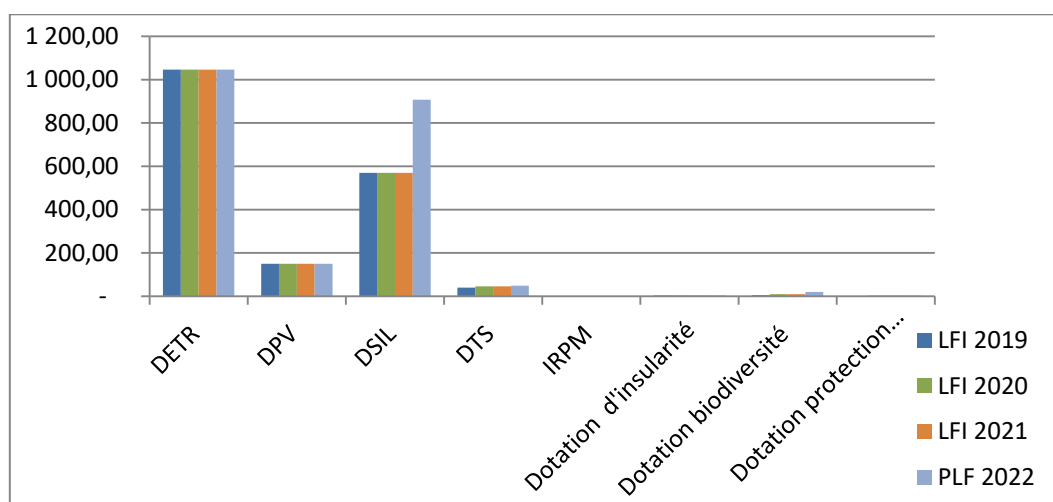
Sur la période 2019-2022, ces dotations sont restées stables en AE. Les seules variations enregistrées, avant l'abondement de la DSIL en 2022 susmentionné, concernaient :

- 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 ;

- l'abondement de 6 millions d'euros de la 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.

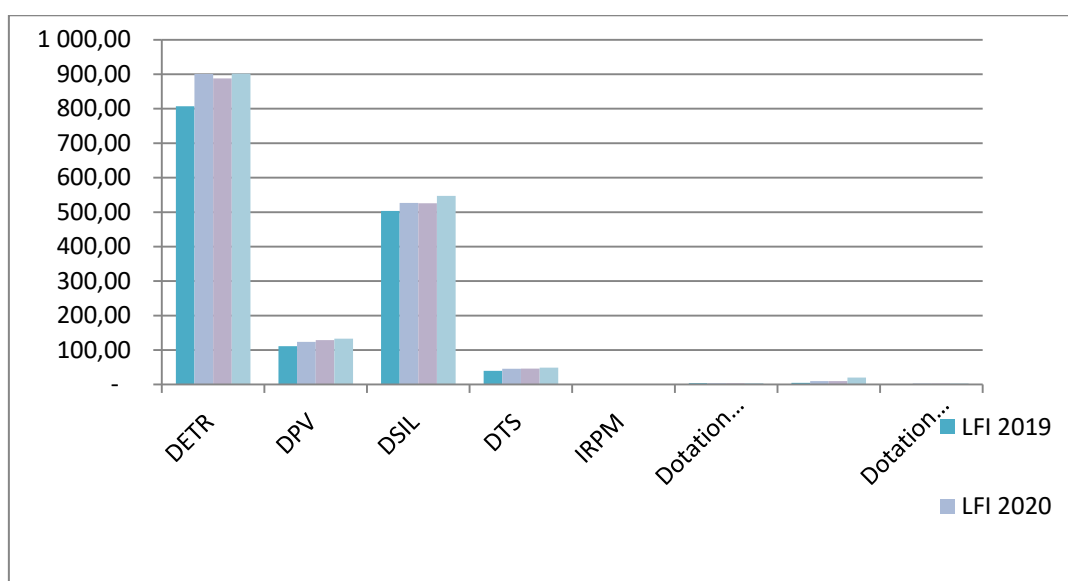
Évolution des AE des dotations du bloc communal 2019-2022



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Evolution des CP des dotations du bloc communal 2019-2022

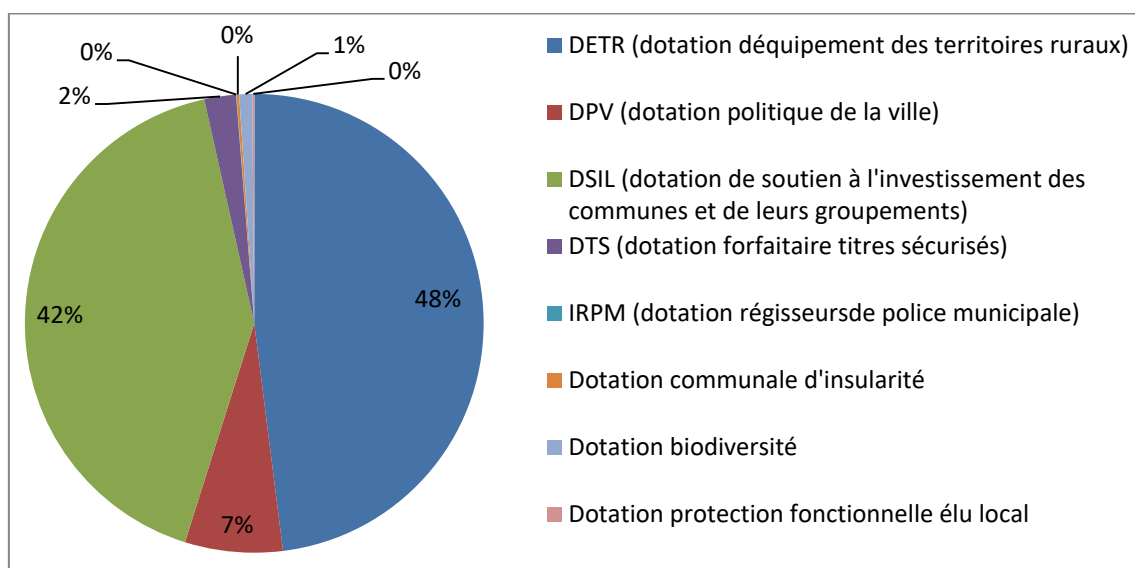


Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2022

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 48 % et 41,6 % des AE et 54,4 et 33 % des CP.

Répartition des dotations du bloc communal en AE



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

Le taux de consommation de ces deux dotations en 2019 et 2020 est proche ou atteint 100 % des crédits disponibles. En raison d'opérations de dégel ou de fongibilité interne, la consommation a même parfois été supérieure aux crédits ouverts en LFI.

	2019		2020		2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DETR						
LFI	1046	807	1046	901	1046	888
réserve	32,2	25	32,2	38,8	32	37,8
crédits disponibles	1013,8	782	1013,8	862,2	1014	850,2
dégel	13,2	10	0	0		
fongibilité		23,8	0	19,8		
crédits disponibles définitifs	1027	815,8	1013,8	882		
consommation	1027	815,8	1013	882	816,9	511,6
taux de consommation sur crédits disponibles	100	100	99,92	100	80,56	60,17
taux de consommation sur crédits LFI	98,18	101,09	96,85	97,89	78,10	57,61
DSIL						
LFI	570	503,5	570	526,8	570	526
réserve	11,4	13,5	26,7	17,1	38,1	47,5
crédits disponibles	558,6	490	543,3	509,7	531,9	478,5
dégel	11,4	0	0	0		
fongibilité	1,7	-53,2	0	0		
crédits disponibles définitifs	571,7	436,8	543,3	509,7		
consommation	571,7	435,3	543,3	445,5	319,9	245,9
taux de consommation sur crédits disponibles	100,00	99,66	100,00	87,40	60,14	51,39
taux de consommation sur crédits LFI	100,30	86,45	95,32	84,57	56,12	46,75

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires et des réponses au questionnaire

Cependant, en 2020, les CP de la DSIL n'ont été consommés qu'à hauteur de 87,4 % 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'euros 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 affectés au remboursement de masques.

Par ailleurs, la consommation de 2021, arrêtée au 31 aout 2021 (chiffre des deuxièmes comptes rendus de gestion), est conforme voire légèrement supérieure aux taux de consommation de l'année précédente à la même date. **Selon la DGCL, les crédits devraient être consommés intégralement d'ici la fin de l'année.**

Ainsi, concernant la DETR, le taux de consommation des AE, de 80,6 %, est supérieur à celui de l'année dernière à cette même date (78 %). Les CP ont été délégués aux préfetures pour un montant total de 693,4 millions d'euros. Avec une consommation de 511,6 millions d'euros, le taux de consommation des crédits délégués est de 74 %.

Concernant la DSIL, le taux de consommation des AE, de 60 %, est légèrement supérieur à celui de 2020 à la même date (56 %). Le taux de consommation des CP qui s'établit à 51,4 % des crédits disponibles est, en revanche, légèrement inférieur à celui de 2020 (54,2 %), année au cours de laquelle un solde de CP avait été constaté pour 64,2 millions et redéployé vers d'autres dotations (cf. *supra*). **Les rapporteurs spéciaux seront donc attentifs à la consommation de la DSIL en 2021 et à l'utilisation qui pourrait être faite des éventuels crédits non consommés.**

2. La dotation de soutien aux projets des départements et des régions : une enveloppe qui sera exclusivement attribuée sur appel à projets à partir de 2022

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

La DSID est composée de deux parts :

- la première part (77 %) est 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 attribue ces crédits sous forme de subventions d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local ;

- la deuxième part (23 %) est 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.

L'article 45 du présent projet de loi de finances pour 2022 prévoit d'unifier les modalités d'attribution de la deuxième part dite « de péréquation » sur celles de 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 structurants¹.

Les CP ouverts pour 2022 s'élèvent à 143,5 millions d'euros soit une diminution de 18,4 millions d'euros par rapport à la LFI 2021. Cette baisse est justifiée, par la DGCL, par la fusion des deux parts de la dotation. Les AE s'élèvent à 212 millions d'euros soit le même montant qu'en LFI 2021.

¹ Cf. commentaire de l'article 45.

Par ailleurs, les crédits de l'action 3 **sont majorés 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. Ces crédits supplémentaires seront attribués sous la forme d'une dotation pour soutenir des investissements portés par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES CP (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.**

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

² Décret du 28 janvier 2021.

2. Le taux de consommation au 31 août 2021

Au 31 août 2021, 99,2 % des 950 millions d'euros d'AE de DSIL exceptionnelle ont été engagées (574,3 millions d'euros au titre de 2020 et 367,5 millions d'euros au titre de 2021 soit un total de 941,8 millions d'euros).

L'intégralité des AE ouvertes devrait être engagée d'ici la fin de l'exercice 2021 conformément aux dispositions de l'instruction susmentionnée.

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 2025 avec un pic en 2022.

Calendrier prévisionnel de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle

(en euros)

	Consommation de CP par année				
	2021	2022	2023	2024	2025
AE engagées en 2020					
574 300 344,44	144 505 790,73	155 686 862,90	91 042 488,59	50 052 385,92	16 717 041,92
AE engagées en 2021					
375 041 265,63	33 102 824,26	94 368 104,03	101 669 794,68	59 454 413,49	32 686 224,80
Total					
950 000 000,00	177 608 614,99	250 054 966,93	192 712 283,27	109 506 799,40	49 403 266,72
	19%	26%	20%	12%	5%

Source : DGCL

3. Les crédits prévus en PLF 2022 : la prise en compte de la montée en puissance de la consommation des CP

Les AE ayant été intégralement ouvertes en 2020, seuls des CP ont été ouverts en 2021 (pour 100 millions d'euros) et **sont prévus dans le PLF 2022 pour 276,1 millions d'euros¹**. Cette augmentation résulte de la prise en compte de la montée en puissance de la consommation des CP.

Cet échéancier de consommation interroge à certains égards. En effet, en 2021, 100 millions d'euros en CP ont été ouverts en LFI. Sur cette somme, 4,2 millions d'euros ont été mis en réserve et 21 millions d'euros

¹ En 2020, la consommation s'est établie à 9,5 millions. La LFR 3 ne prévoyait l'ouverture que d'AE en 2020. Cependant, en raison d'une sous-consommation des CP de la DSIL un redéploiement a été opéré vers la DSIL exceptionnelle permettant de répondre ainsi aux premiers besoins de CP dès fin 2020.

ont fait l'objet d'un décret de transfert hors du programme 119. L'intégralité de l'enveloppe restante a été déléguée aux préfets de région soit 74,8 millions d'euros.

Parallèlement, la consommation de CP, au 31 août 2021, s'élève déjà à 72,2 millions d'euros et la consommation prévisionnelle pour l'année 2021 est de 177,6 millions d'euros selon les données communiquées par la DGCL.

Or, aucune ouverture de crédits de paiement n'est intervenue en LFR 1. La LFR 2 prévoit, pour sa part, l'ouverture de 42,9 millions d'euros en AE et 201,9 millions d'euros en CP 2 pour couvrir les dépenses non intégrées à la LFI pour 2021, soit 115 millions en AE et en CP au titre du fonds de stabilisation des départements (FSD) ainsi que 13 millions d'euros en AE et 87 millions en CP au titre du concours exceptionnel pour l'achat de masques mais **aucune ouverture nouvelle n'est prévue pour la DSIL exceptionnelle.**

La couverture de la consommation de CP de la DSIL exceptionnelle au-delà des 100 millions d'euros ouverts en LFI n'est donc par prévue.

Il est donc à supposer que ces besoins complémentaires, si la consommation effective 2021 était conforme aux prévisions, seront couverts par le dégel de tout ou partie de la réserve de précaution du programme. Ils seront donc attentifs à la fin de gestion.

Inversement, les crédits ouverts en 2022 sont supérieurs à la prévision de consommation des CP au titre de cette année.

C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 02, 04, 05 ET 06) : UNE STABILITÉ DES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION DES COMMUNES ET DES RÉGIONS ET LA CRÉATION D'UNE DOTATION EXCEPTIONNELLE AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS

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 134,4 millions d'euros en AE et CP ouverts en PLF 2022 se compose 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 ;

- 4,1 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.

b) La dotation de décentralisation des régions

En PLF 2022, les crédits alloués à la dotation de décentralisation des régions s'établissent à 1 206,4 millions d'euros en AE et CP et sont stables par rapport à la LFI 2021.

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, ont vocation à compenser de nouveaux transferts et à procéder à des ajustements.

En 2021, la DGD des régions a enregistré une hausse de 292 659 123 euros 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.

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

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.**

2. La hausse de la dotation de décentralisation des départements pour compenser les pertes de ressources sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) (action 4)

En PLF 2022, les crédits de l'action 4 enregistrent une hausse de **19,4 % en AE et CP soit 51,4 millions d'euros.** Cette hausse s'explique par la création d'une dotation exceptionnelle de l'État, prévue par **l'article 48 du projet de loi de finances pour 2022** (cf. commentaire d'article), 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 d'intérêt 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 TFPB des établissements industriels et, subséquentement 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'est prévue que pour la seule année 2022, le Gouvernement estimant que le DCP retrouvera son dynamisme dès 2023.

Par ailleurs, le montant de cette dotation exceptionnelle a été fixé à partir d'une estimation d'une baisse de 5% du DCP. Il en résulte une interrogation sur sa fiabilité pour couvrir à l'euro près les pertes de recettes des départements. Dans ce contexte, le Gouvernement s'est engagé, lors du vote des crédits de la mission à l'Assemblée nationale, à ce que *« le montant de cette compensation corresponde exactement au manque à gagner »*.

Majorés de cette dotation exceptionnelle, les crédits de l'action 4 s'établissent, pour 2022, à 317,2 millions d'euros en AE et CP. Il convient cependant de noter que ce montant correspond, comme pour la DGD des régions, à une part résiduelle de 5 % de la DGD initiale permettant de compenser de nouveaux transferts et de procéder à des ajustements.

3. Une légère hausse de la dotation « concours particuliers » (action 6)

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 2022, cette dotation s'établit à 255,8 millions d'euros en AE et CP soit 2,3 millions de plus par rapport à la LFI 2021.

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 53,3 millions d'euros en AE et CP destiné à financer le transfert des ports maritimes de commerce et de pêche 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 2022, ce montant est porté à 19,3 millions d'euros en AE et CP.**

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 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 millions d'euros en AE et 43,4 millions d'euros en CP.

(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
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%
01 - Aides exceptionnelles aux CT	49 000 000,00	111 600 000,00	127,76%	46 818 879,00	88 042 291,00	88,05%
02 - Administrations des relations avec les CT	636 826,00	2 310 126,00	262,76%	600 151,00	2 148 451,00	257,99%
<i>dont titre 3 dépenses de fonctionnement</i>	<i>551 826,00</i>	<i>1 100 126,00</i>	<i>99,36%</i>	<i>514 951,00</i>	<i>1 063 251,00</i>	<i>106,48%</i>
<i>dont titre 5 dépenses d'investissement</i>	<i>85 000,00</i>	<i>1 210 000,00</i>	<i>1323,53%</i>	<i>85 200,00</i>	<i>1 085 200,00</i>	<i>1173,71%</i>
04 - Dotations Outre-mer	144 517 179,00	145 176 008,00	0,46%	144 517 179,00	145 176 008,00	0,46%

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. UNE HAUSSE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES POUR FINANCER LES RECONSTRUCTIONS NÉCESSAIRES À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX (ACTION 1)

Les crédits de l'action 1 enregistrent une hausse de 127,7 % en AE et 88 % en CP soit 62,6 millions d'euros en AE et 41,2 millions en CP.

Cette évolution résulte quasi exclusivement de l'abondement du 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.

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** (de 40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP en LFI 2021) **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.

B. UNE HAUSSE NOTABLE DES DÉPENSES DE LA DGCL MAIS NORMALEMENT NON PÉRENNE (ACTION 2)

Les crédits de l'action 2 destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'informatique de la DGCL sont multipliés par plus de 3,5 entre la LFI 2021 et le PLF 2022.

Cette hausse s'explique par le financement de deux mesures :

- le déploiement de la nouvelle carte des maires et des adjoints aux maires. 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. Le montant pour le renouvellement des cartes est estimé à 0,5 million d'euros en 2022 ;

- 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 Loi n°2021-953 du 19 juillet 2021.

1^{er} janvier 2021 par la DGCL sur le programme 122. **Dans ce cadre, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit l'ouverture de 1,12 million d'euros en AE et de 1 million d'euros en CP.**

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 surcroit, 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 2022, ce taux est de - 0,4746 %.

Il résulte de ces indexations une revalorisation de la DGC de 0,66 million d'euros par rapport à la LFI 2021.

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

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent à 114,9 milliards d'euros en AE et en CP soit une hausse de 2,4 % par rapport à la LFI 2021.

(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
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6 000 000,00	6 000 000,00	0,0%	6 000 000,00	6 000 000,00	0,0%
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	111 513 358 752,00	114 871 485 112,00	3,0%	111 513 358 752,00	114 871 485 112,00	3,0%
834 - Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19	700 000 000,00	-	-100,0%	700 000 000,00	-	-100,0%
TOTAL MISSION	112 219 358 752,00	114 877 485 112,00	2,4%	112 219 358 752,00	114 877 485 112,00	2,4%

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

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**) ;

- une section relative au versement et remboursement d'avances remboursables des droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités territoriales (**programme 834**).

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

Le programme 833 se compose de quatre 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 2022, les crédits du programme enregistrent une hausse de 3 % par rapport à la LFI 2021 soit 3,5 milliards d'euros et s'établissent à 114,9 milliards d'euros en AE et CP. Cette évolution correspond au solde entre la hausse de l'action 1 à hauteur de 3,6 milliards d'euros et la baisse des actions 3 et 4 à hauteur de 210,7 millions d'euros.

A. UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DES AVANCES DE L'ACTION 1 DU PROGRAMME 833

1. L'extension progressive du périmètre des avances de l'action 1

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), à compter de 2021, seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires transitera 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 de coefficient 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.

À compter de 2022, ces avances intégreront 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.

Cette action représente 94 % des crédits du programme 833.

2. Des évolutions à la marge des autres actions du programme en raison de la corrélation entre les impôts locaux et les frais de gestion y afférents

Les actions 3 et 4 ont été créées pour retracer les décisions prises dans le cadre du **pacte de confiance et de responsabilité entre l'État d'une part et les départements et régions d'autre part** signé le 16 juillet 2013. Ainsi,

- **l'action 3 retrace 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 ;

- **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 le permettre de financer l'exercice de leurs compétence en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

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.

En PLF 2022, les crédits ouverts au titre de ces deux actions sont respectivement de 974,4 millions d'euros et 590 millions d'euros en AE et CP soit une baisse de 92,4 millions d'euros pour l'action 3 et 118,3 millions d'euros pour l'action 4. Cette évolution s'explique par la corrélation mécanique entre le montant de ces ressources fiscales transférées et l'évolution moyenne des impôts locaux auxquels se rapportent les frais de gestion.

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 revenu de solidarité active (RSA), hors le département de Mayotte, s'établit à 5,4 milliards d'euros, dont 4,5 milliards d'euros au titre du RSA socle et 0,8 milliard d'euros au titre du RSA socle majoré et a vocation à être stable.

B. L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 833

En PLF 2022, l'action 1 du programme est créditée de 107,9 milliards d'euros en AE et CP soit une augmentation de 3 % par rapport à la LFI 2021 représentant 3,4 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.

Aussi, en raison du dynamisme des mécanismes de compensation susmentionnés (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) et de la prise en charge par l'État de l'absence de prélèvement sur les petites communes surcompensées, **les avances par douzième aux collectivités locales vont mécaniquement augmenter en 2022 ce qui explique la hausse des crédits de l'action 1 du programme 833 en PLF 2022.**

II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 832 ET 834

A. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (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 dans la 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 2022, le programme 832 est crédité de 6 millions d'euros en AE et en CP comme en LFI 2021 et 2020. Malgré l'absence de consommation de ces crédits en 2020, 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.

B. UN PROGRAMME NON CRÉDITÉ EN PLF 2022 EN RAISON DU REBOND ATTENDU DES DMTO

1. La création du programme 834 en troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour soutenir les départements durant la crise sanitaire

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.

Ces avances remboursables doivent faire l'objet d'un versement en 2020 et d'un ajustement en 2021, puis d'un remboursement par chaque collectivité territoriale bénéficiaire, sur une période de trois ans. Conformément à une disposition adoptée à l'initiative du Sénat, une « clause de retour à meilleure fortune » a été introduite : la période de remboursement ne prendra effet qu'à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales de DMTO sera égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

Ce nouveau programme a 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 %.

2. Un programme devenu sans objet et des remboursements d'avances et d'indus attendus pour 2022

En raison du maintien des DMTO en 2021 et des prévisions rassurantes pour 2022, le programme 834 n'enregistre aucun crédit en PLF 2022.

Entre octobre 2020 et août 2021, 41 départements ont bénéficié d'une avance remboursable de DMTO pour un montant total de 419,1 millions d'euros (dont 394,3 millions d'euros versés en octobre 2020 et 75,4 millions d'euros versés en août 2021). Six départements ont déjà

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

remboursé tout ou partie des avances versées pour un montant total de remboursement de 75,3 millions d'euros.

Sur le delta de 343,8 millions d'euros, **il résulte du calcul définitif effectué sur la base des recettes réelles de DMTO en 2020, que 288,8 millions d'euros ont été versés indument aux collectivités** par les directions régionales et départementales des finances publiques.

En fonction de la capacité financière des départements à rembourser, ces « indus » d'avance font l'objet d'une imputation sur les avances de fiscalité directe locale ou de fraction de TVA à compter de la publication de l'arrêté interministériel sur un ou plusieurs mois en 2021 et 2022 si nécessaire. Ainsi, 152,6 millions d'euros d'indus ont été récupérés en août et septembre 2021.

136,2 millions d'euros d'indus restent à récupérer et 55 millions d'avances doivent encore être remboursés. Le taux de remboursement est estimé à 100 % dès 2022 par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté six articles additionnels rattachés à la présente mission en sus des quatre articles initiaux figurant au projet de loi de finances pour 2022.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements de crédits du gouvernement avec un avis favorable du rapporteur spécial de la commission.

Le premier amendement majore les AE de 254 millions d'euros et les CP de 6 millions d'euros du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » afin 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 correspond à la subvention de l'État au profit de la société chargée du pilotage et de la réalisation des opérations. En 2022, les CP décaissés auront vocation à financer la mise en place de la société et son fonctionnement ainsi que les premières études prévisionnelles associées aux travaux de rénovation. Ces crédits seront complétés par d'autres financements issus d'opérateurs publics (notamment l'Agence nationale pour la rénovation urbaine - ANRU).

Le deuxième amendement majore les AE et les CP du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de **107 millions d'euros**. Il tire les conséquences de l'amendement (cf. **commentaire de l'article 49 *infra***) instituant, en 2022, **une dotation de compensation de la baisse des frais de gestion versés aux régions** en application de l'article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, qui résulte de la réduction de 50 % de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements industriels et de la suppression de 50 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Le troisième amendement majore les AE et les CP du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de **4,3 millions d'euros**. Il tire les conséquences de l'amendement révisant le périmètre des bénéficiaires de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales et fixant un plancher d'attribution au titre de la part « cœur de parc national » de cette dotation (cf. **commentaire de l'article 46 *infra***).

Le quatrième amendement majore les AE et les CP du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de **0,64 million d'euros**. Il procède à un ajustement des compensations financières versées aux collectivités ou leurs groupements via

les concours particuliers de la dotation générale de décentralisation (DGD). Il convient cependant de souligner que **l'exposé sommaire justifie une majoration de plusieurs concours particuliers pour un montant total de 300 998 euros alors que l'amendement de crédits prévoit une majoration de 636 173 euros.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 45

Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements

Le présent article prévoit de supprimer la fraction libre d'emploi de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) pour aligner ses modalités d'attribution sur celles actuellement applicables à la première part de la dotation, c'est-à-dire sous forme de subvention suivant un calcul effectué par le représentant de l'État.

Les critères d'éligibilité à la dotation demeurent inchangés.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES DÉPARTEMENTS EST COMPOSÉE D'UNE PART ATTRIBUÉE PAR LE PRÉFET ET D'UNE PART LIBRE D'EMPLOI POUR LES DÉPARTEMENTS

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), créée par l'article 259 de la loi de finances pour 2019¹, a remplacé la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, mise en place en 1983. Comme cette dernière, la DSID est destinée à soutenir l'effort d'investissement des départements en fonction des priorités locales. Le montant total de la DSID s'élève à **212 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) depuis 2019.**

Les modalités d'attribution de la DSID figurent à l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Contrairement aux autres dotations d'investissement local, la DSID est **divisée en deux parts.**

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

La première, programmée au niveau régional, est attribuée par les préfets de région. Dotée de 77 % du montant de la nouvelle dotation, celle-ci est destinée au soutien de projets d'investissement « *dans un objectif de cohésion des territoires* ». Les préfets de régions disposent d'enveloppes régionales calculées :

- à hauteur de 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 ;

- à hauteur de 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 ;

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

Par ailleurs, le montant de l'enveloppe régionale ainsi calculée est compris entre 1,5 million et 20 millions d'euros.

La deuxième part (23 % du montant de la DSID), libre d'emploi, est attribuée aux départements éligibles. Sont exclus du bénéfice de la deuxième part les départements :

- dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant ;

- et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré.

Une **quote-part** spécifique est prélevée pour Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy, qui perçoivent, respectivement, une part égale à la proportion, majorée de 10 %, de leur population dans la population nationale.

Une fois prélevée cette quote-part, la part perçue par chaque département éligible correspond au produit :

- du rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant et le potentiel fiscal par habitant du département, ce rapport ne pouvant excéder 2 ;

- du rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré et le potentiel fiscal par kilomètre carré du département, ce rapport ne pouvant excéder 10.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ALIGNEMENT DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES DEUX FRACTIONS DE LA DSID

Le présent article modifie l'article L. 3334-10 du CGCT afin de **supprimer la fraction libre d'emploi de la DSID, tout en conservant inchangés les critères d'éligibilité à la dotation.** Les modalités d'attribution de la seconde fraction devraient désormais être identiques à celles de la première, c'est-à-dire suivant un calcul effectué par le préfet de région.

Le **1° du présent article** prévoit que **la DSID est attribuée à tous les départements**, en supprimant la mention devenue caduque de collectivités à statut particulier, à savoir la métropole de Lyon, la collectivité de Corse, et la Guyane et la Martinique, dans la mesure où celles-ci se sont substituées aux départements, ce qui n'affecte cependant pas leur éligibilité à la DSID.

Le **3° du présent article** crée un *I bis* à l'article 3334-10 du CGCT qui maintient le bénéfice de la quote-part pour les collectivités de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint Barthélemy (supprimé au I de ce même article par le *c*) **du 2° du présent article**) et encadre leur enveloppe pour que celle-ci **ne soit pas inférieure à 95 % du montant qui leur a été attribué l'année précédent.**

Le *a*) **du 2° du présent article** prévoit que **la DSID est désormais constituée de la somme de deux fractions.**

La première fraction correspond à l'ancienne première part de la DSID, soit 77 % du montant de la dotation. Elle est attribuée par le représentant de l'État selon les mêmes critères que précédemment, mise à part une précision figurant au *iii*) **du b**) **du 1° du présent article**, indiquant que la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental prise en compte pour le calcul de la dotation est appréciée au 1^{er} janvier de la pénultième année.

La deuxième part, toujours de 23 %, serait désormais constituée de la somme des parts départementales au niveau régional. Celle-ci ne serait cependant plus libre d'emploi, mais serait également attribuée sous forme de subvention par le représentant de l'État.

L'objectif péréquateur découlant de la rédaction précédente serait maintenu au *c*) **du 2° du présent article**, dès lors que cette part départementale est comme précédemment réservée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. Les modalités de calcul de cette deuxième fraction sont inchangées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE ET DONT L'EFFET SUR LES MONTANTS PERÇUS PAR LES DÉPARTEMENTS DEVRAIT ÊTRE NEUTRE

La seconde part de DSID représente actuellement un montant de 48,7 millions d'euros. Son effet péréquateur est très limité, dans la mesure où 87 départements la perçoivent, conduisant à ce que pour nombre d'entre eux, le montant soit très restreint. Sa généralisation ne constituera donc qu'un changement de faible ampleur.

La modification apportée par le présent article conduit à ce que l'ensemble de la DSID soit distribuée suivant la logique d'appel à projet qui s'applique aux autres dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales. Ce faisant, elle contribue à **simplifier la gestion de la dotation et à harmoniser la DSID avec la dotation de soutien à l'investissement local** (DSIL) bénéficiant au bloc communal.

Cette simplification devrait concourir à un **meilleur ciblage des projets des départements** et, partant, à ce que la politique de soutien à l'investissement local soit plus efficiente, à l'image des autres dotations.

L'impact de la réforme sur les bénéficiaires devrait s'avérer limité, dès lors que les critères d'attribution de la dotation sont inchangés, tout comme l'enveloppe globale qui lui est attribuée.

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

ARTICLE 45 bis (nouveau)

Réformes d'attribution et de notification des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Le présent article prévoit en premier lieu que les différentes dotations de soutien doivent être notifiées par le représentant de l'État à 80 % au cours du premier semestre, alors que l'intégralité des notifications doit actuellement être notifiée au cours du premier semestre pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation politique de la ville (DPV). Cette modification s'appliquerait également à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), auxquelles aucun calendrier ne s'applique pour l'heure. En conséquence, la publication des subventions sur le site internet de la préfecture devrait être avancée au 31 juillet.

En second lieu, le présent article uniformise les conditions de publication de l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, sur le modèle de celles applicables à la DETR.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN CALENDRIER DE NOTIFICATION ET DES CONDITIONS DE PUBLICITÉ VARIABLES SELON LES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Créée par l'article 179 de la loi de finances pour 2011¹, la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est versée sous forme de subventions aux communes** et à leurs groupements établis en milieu rural « *en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ». L'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que, si la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention attribuée par l'État est publiée avant le 30 septembre de l'exercice en cours, **ces subventions doivent être notifiées en totalité au cours du premier trimestre de l'année civile.**

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

Concernant la **dotation politique de la ville**, l'article L. 2334-40 du CGCT dispose que le représentant de l'État dans le département attribue les crédits de l'enveloppe départementale afin de financer les actions prévues par les contrats de ville définis à l'article 6 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014¹. **Le calendrier est similaire à celui indiqué pour la DETR**, dès lors que l'article L. 2334-40 du CGCT indique que le préfet notifie ces crédits aux collectivités bénéficiaires avant le 31 mars de chaque année. En revanche, aucune obligation de publication de la liste des opérations subventionnées n'est prévue.

S'agissant des autres dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, le CGCT ne fixe pas de délai de notification d'attribution des subventions.

Concernant la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)**, telle que définie à l'article L. 2334-42 du CGCT, elle a vocation à financer les projets d'investissement relatifs à la transition écologique, à la construction d'infrastructures et d'équipements publics et les projets inscrits dans le cadre d'une contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État. L'article 2334-42 du CGCT se limite à préciser que « *ces subventions sont attribuées par le représentant de l'État dans la région* ».

Enfin, s'agissant de la **dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)** prévue à l'article L. 3334-10 du CGCT, elle est en l'état actuel du droit divisée en deux parts. La première, soit 77 % du montant de la dotation, est destinée au soutien de projets d'investissement des départements et est attribuée par le préfet de région suivant le même schéma que la DETR et la DSIL. La deuxième part, à hauteur de 23 % du montant total, est libre d'emploi pour les départements, sous réserve que leur potentiel fiscal par habitant ne soit pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et que leur potentiel fiscal par kilomètre carré ne soit pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. L'article 45 du présent projet de loi de finances² prévoit cependant la disparition de cette bipartition, l'intégralité de la dotation devant être attribuée par le préfet. **La rédaction proposée à l'article 45, tout comme l'actuel article L. 3334-10 du CGCT, est en revanche silencieuse sur le calendrier de notification des opérations subventionnées.**

¹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Pour plus de détails, se reporter au commentaire de l'article 45.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN CALENDRIER PLUS SOUPLE DE NOTIFICATION DES PROJETS SUBVENTIONNÉS ET DES MODALITÉS DE PUBLICATION IDENTIQUES POUR LES QUATRE DOTATIONS

Le présent article est issu d'un amendement de la députée Christine Pires Beaune, adopté à l'Assemblée nationale avec avis favorable des rapporteurs spéciaux et du Gouvernement.

Il prévoit de modifier le calendrier de notifications des opérations subventionnées au titre de la DETR et de la DPV. Le **a) du 1° et le 2° du I du présent article** modifient respectivement l'article L. 2334-36 du CGCT pour la DETR et l'article L. 2334-40 du même code pour la DPV. Cette modification vise à prévoir que **ces subventions doivent être notifiées, pour au moins 80 % du montant des crédits répartis au profit du département pour l'exercice en cours, au cours du premier semestre de l'année civile.**

Le **a) du 3° et le 4° du I du présent article** étendent cette précision pour la DSID (pour 80 % des crédits répartis au niveau de la région) et pour la DSIL.

D'autre part, le **a) du 1° et le 2° du I du présent article** modifient la date à laquelle la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DETR et de la DSIL doit être publiée sur le site internet officiel de l'État dans le département. Les articles L. 2334 36 du CGCT pour la DETR et L. 2334-42 du même code pour la DSIL prévoient que cette liste doit être publiée avant le 31 septembre de l'année en cours. Cette date est avancée par le présent article au **31 juillet**.

Enfin, le présent article introduit les **mêmes obligations de publicité de la liste des opérations subventionnées au titre de la DPV et de la DSID que celles qui s'appliquent d'ores et déjà à la DETR et la DSIL**. Il modifie respectivement les articles L. 2334-40 et L. 3334-10 du CGCT afin de disposer que la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention ainsi que le montant des projets et celui de la subvention attribuée par l'État sont publiés sur le site internet officiel de l'État dans le département avant le 31 juillet de l'exercice en cours. Si cette liste est modifiée ou complétée entre cette publication et la fin de l'exercice, une liste rectificative ou complémentaire doit être publiée selon les mêmes modalités avant le 30 janvier de l'exercice suivant.

Le **II du présent article** prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions en **2023**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE UNIFORMISATION SOUHAITABLE POUR DAVANTAGE DE RÉALISME ET DE TRANSPARENCE

Le présent article découle des recommandations formulées par la mission d'information sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal menée à l'Assemblée nationale.

Selon les travaux de la mission, le calendrier actuel de notification des subventions, qui doivent être intégralement notifiées au premier semestre pour la DETR et la DPV, est **inapplicable, notamment car une partie de l'enveloppe est consommée en fin d'année**, pour subventionner des projets qui ont nécessité un supplément d'instruction.

Dès lors, la modification proposée par le présent article, conduisant à ce que 80 % des opérations soient notifiées au premier semestre, revient à **entériner les pratiques actuellement à l'œuvre dans la plupart des préfectures pour la DETR**. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent toutefois sur le seuil de 80 %, dont l'objectif principal semble être de conserver une marge de manœuvre au représentant de l'État. Si celle-ci est nécessaire afin de s'adapter aux nécessités locales, s'agissant de dotations déconcentrées, le seuil de 80 % est défini par rapport aux conclusions de la mission précitée sur la DETR¹. **Il aurait sans doute été souhaitable de s'assurer que ce seuil corresponde également aux pratiques s'agissant des autres dotations.**

D'autre part, cet article harmonise les conditions de notification des subventions, ainsi que de publicité des informations transmises pour l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement. **S'agissant de la DSID, l'uniformisation se justifie d'autant plus que l'article 45 du présent projet de loi de finances aligne les modalités d'attribution de cette dotation sur celles applicables à la DETR et à la DSIL.**

Le décalage en 2023 de l'entrée en vigueur de la mesure est justifié par les auteurs de l'amendement dont découle l'article par la nécessité de ne pas préempter le rythme de consommation des crédits en 2022 afin de **ne pas interférer avec le calendrier électoral**, souhait partagé par les rapporteurs spéciaux.

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

¹ Tome I du rapport d'information fait par Christine Pires Beaune au nom de la Mission d'information de l'Assemblée nationale sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal, « La dotation d'équipement des territoires ruraux », 28 octobre 2020.

ARTICLE 46

Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité

Le présent article prévoit un élargissement des bénéficiaires de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité ainsi qu'une augmentation du minimum de dotation pouvant être perçu par les communes bénéficiaires.

Ainsi, le présent article :

- prévoit la création d'une 4ème fraction, égale à 25 % du montant total de la dotation ;
- abaisse le taux de couverture pour pouvoir bénéficier de la part Natura 2000 de 75 % à 60 % du territoire ;
- définit un montant minimum attribué aux communes éligibles au titre de chacune des fractions de 1 000 euros.

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 ».

B. 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 Chateaufieux-les-fosses, dans le Doubs) et 238 735 euros (commune de Plaine-des-Palmistes, à La Réunion).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ÉLARGISSEMENT NOTABLE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA DOTATION POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ ET DES AJUSTEMENTS MINEURS

B. UN ÉLARGISSEMENT NOTABLE DES BÉNÉFICIAIRES PAR LA CRÉATION D'UNE 4ÈME FRACTION ET PAR ABAISSEMENT DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

1. La création d'une 4^{ème} fraction

Le f) du 2° du présent article prévoit la création d'une 4^{ème} fraction, égale à 25 % 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, dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique et **qui ont approuvé la charte d'un parc naturel régional mentionnée à l'article L. 333-1 du code de l'environnement**. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population.

La création de cette nouvelle fraction nécessite une révision de la répartition du montant total de la dotation entre chaque fraction. Ainsi, la répartition issue du présent article est la suivante :

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%	52,50%
Parcs nationaux	40%	20%
Parcs naturels marins	5%	2,50%
Parcs naturels régionaux	sans objet	25%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 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 est actuellement fixé à 75 % du territoire. **Le c) du 2° du présent article abaisse ce seuil à 60 %** ce qui permettra à un plus grand nombre de communes de pouvoir bénéficier de cette dotation.

Par ailleurs, le **a) du 2°** prévoit que **le montant attribué aux communes éligibles au titre de chacune des fractions ne peut être inférieur à 1 000 euros.**

C. LES AJUSTEMENTS PRÉVUS PAR LE NOUVEAU DISPOSITIF

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.

D. UN ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF DONT LE COÛT EST ESTIMÉ À 10 MILLIONS D'EUROS

La création d'une 4^{ème} fraction est estimée à 5 millions d'euros de même que l'abaissement de 75 % à 60 % du taux de couverture d'une zone Natura 2000 sur le territoire d'une commune, **soit un total de 10 millions d'euros non gagé par une diminution de la DGF** (contrairement aux trois premières fractions d'un montant total de 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 20 millions d'euros.**

Nouvelle répartition du montant de la dotation par fraction

Fraction de la dotation	Répartition actuelle	Répartition proposée par le présent article
Natura 2000	5 500 000,00	10 500 000,00
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	20 000 000,00

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

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ABAISSEMENT DU MONTANT MINIMUM DE LA DOTATION ET UN ASSOULISSEMENT DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par le gouvernement avec un avis favorable de la commission des finances visant à élargir encore le dispositif.

Ainsi, **le taux de couverture abaissé à 60 % par l'article 46 de projet de loi de finances pour 2022 est abaissé à 50 %.**

D'autre part, pour les seules communes bénéficiant de la dotation au titre de la fraction « parcs nationaux », **le montant minimum de dotation est porté de 1 000 à 3 000 euros.**

Enfin, l'amendement adopté sécurise la détermination de l'éligibilité d'une commune à la quatrième fraction, en précisant **que les communes devraient uniquement figurer dans un décret portant classement ou**

renouvellement de classement d'un parc naturel régional et non plus nécessairement avoir adhéré à la charte d'un parc naturel régional.

Afin de neutraliser le coût de ces deux mesures sur les attributions des autres communes, il est prévu d'augmenter le montant de la dotation à hauteur de **4,3 millions d'euros**. Cette augmentation sera financée par une **diminution à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement**, comme en loi de finances pour 2019 et en loi de finances pour 2020.

Un amendement de crédits tire les conséquences de l'amendement II-1252 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 ».

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF À SALUER MAIS QUI DEMEURE LARGEMENT FINANÇÉ PAR LES COMMUNES

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 non seulement d'augmenter la dotation des communes bénéficiaires en instaurant un montant minimum de dotation et d'élargir le champ des bénéficiaires en abaissant le taux de couverture Natura 2000 et en intégrant au dispositif les communes **situées dans un parc naturel régional**.

Cet élargissement représente un coût total de **14,3 millions d'euros** dont **10 millions d'euros** au titre de l'article 46 initial financés par **abondement de nouveaux crédits** au programme 119 « concours financiers aux collectivités territoriales » de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et **4,3 millions d'euros** au titre de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, financés, selon les annonces du Gouvernement, par une **diminution à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement**.

Au vu de la montée en puissance des enjeux environnementaux, l'enveloppe allouée à cette dotation a vocation à se renforcer encore à l'avenir. Cependant, se pose de manière structurelle la question de son financement. En effet, sur les **24,3 millions d'euros** de cette dotation prévus pour 2022, **14,3 millions d'euros** sont financés par un écrêtement de la DGF.

Ainsi, le renforcement de cette dotation semble davantage s'apparenter à un « verdissement » à enveloppe quasi-constante des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales plutôt qu'à un

véritable effort budgétaire de l'État en faveur des communes particulièrement impliquées dans la politique de protection de la biodiversité.

Une réflexion devra être menée, dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques, sur ce nécessaire « verdissement » des concours de l'État aux collectivités territoriales qui ne peut se faire de manière systématique au détriment des dotations classiques.

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

ARTICLE 47

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 2022 et des fonds de péréquation horizontale.

En premier lieu, il prévoit une hausse de 2020 millions d'euros des composantes péréquées de la DGF, soit 10 millions d'euros de plus que la hausse décidée en 2019 puis en 2020.

En deuxième lieu, il poursuit la réforme des dotations allouées aux communes d'outre-mer, en prévoyant une augmentation de leur niveau et de leur intensité péréquatrice.

En troisième lieu, il prévoit 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 n° II-6 supprimant ces dispositions.

En quatrième lieu, cet article poursuit la réforme des indicateurs financiers engagée en 2021 dans le sillage de la suppression de la taxe d'habitation. En particulier, un élargissement du potentiel fiscal et une redéfinition de l'effort fiscal sont proposés. La modification de la formule de calcul de l'effort fiscal, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation précise à ce jour, 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 n° II-7 supprimant ces dispositions.

En cinquième lieu, cet article prévoit des ajustements marginaux de la DGF des départements.

En sixième lieu, il prévoit plusieurs adaptations du fonctionnement du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux 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.

En septième lieu, il prévoit diverses dispositions relatives à la situation particulières de certaines communes : communes nouvelles, communes sans fiscalité et communes forestières touchées par l'épidémie de scolytes en cours dans l'Est de la France.

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

I. LA PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE PROPOSÉE POUR 2022

A. LE DROIT EXISTANT: LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE ONT AUGMENTÉ DE 190 MILLIONS D'EUROS EN 2019, 2020 ET 2021

Les dotations de péréquation verticale des communes et des départements sont des composantes de leur **dotations générale de fonctionnement (DGF)**. En loi de finances initiale (LFI) pour 2021¹, 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)** s'élevait à 18,3 milliards d'euros en 2021. En son sein, les deux principales dotations de péréquation (hors outre-mer) sont :

- 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 2021, le montant de DSU réparti s'élevait à 2,5 milliards d'euros ;

- la **dotations de solidarité rurale (DSR)**, qui est répartie en fonction de critères de population et de potentiel financier. En 2021, le montant de DSR réparti était de 1,8 milliard d'euros.

La **DGF des départements** s'élevait à 8,4 milliards d'euros en 2021. En son sein (hors outre-mer), les deux dotations de péréquation sont :

- la **dotations de péréquation urbaine (DPU)** pour les départements urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de revenu moyen par habitant. En 2021, le montant de DPU réparti s'élevait à 573 millions d'euros ;

- la **dotations de fonctionnement minimale (DFM)** pour les départements non urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de charges (longueur de la voirie). En 2021, le montant de DFM réparti s'élevait à 950 millions d'euros.

Ces dotations s'inscrivent dans une trajectoire d'augmentation puisque les lois de finances initiales pour 2019², pour 2020³ et pour 2021 ont successivement prévu :

- une augmentation de 90 millions d'euros de la DSU ;
- une augmentation de 90 millions d'euros de la DSR ;

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

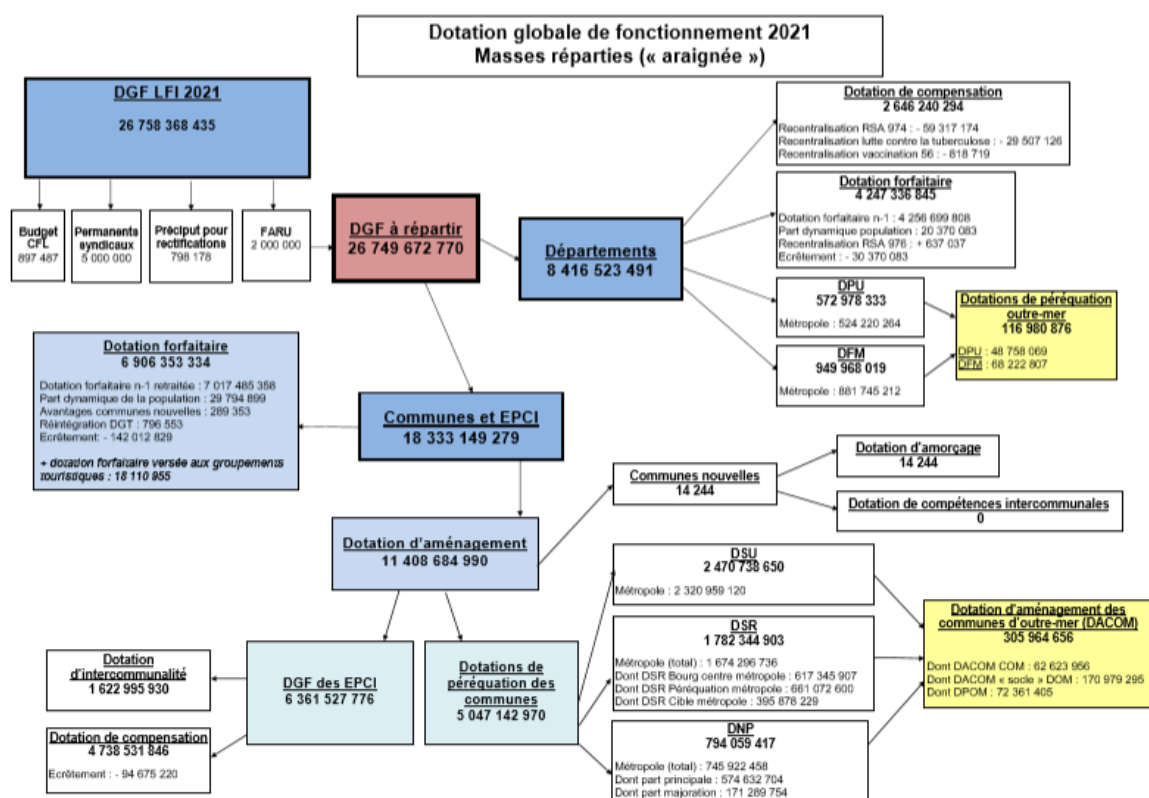
² Article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

- une augmentation de 10 millions d'euros des dotations de péréquation départementales.

Au total, ces majorations représentent ainsi une hausse annuelle de 190 millions d'euros de la part « péréquée » de la DGF mise en répartition.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement 2021



Source : direction générale des collectivités locales

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION DE 200 MILLIONS DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALES EN 2022

Le II du présent article propose de modifier l'article L. 2334-13 du code général des collectivités locales (CGCT) pour inscrire en 2022 :

- une **augmentation de 95 millions d'euros du montant de la DSU**, soit 5 millions d'euros de plus que l'augmentation inscrite les années précédentes ;

- une nouvelle **augmentation de 95 millions d'euros du montant de la DSR**, soit 5 millions d'euros de plus que l'augmentation inscrite les années précédentes.

Le 3° du III 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. **Le 4° du même III** prévoit diverses mesures de coordination avec les dispositifs de garantie existants sur l'évolution de ces dotations

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HAUSSE BIENVENUE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

Pour mémoire, l'article 11 du présent projet de loi de finances prévoit de fixer le montant global de la DGF à un niveau stable, soit 26,8 milliards d'euros.

Selon l'évaluation préalable du présent article, cette nouvelle augmentation des dotations de péréquation aurait pour effet de porter leur montant total à 5,2 milliards d'euros.

Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une forte augmentation de la composante péréquatrice de la DGF, passée de 15 % à 31 % entre 2007 et 2021.

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette nouvelle augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF, qui va 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 lors de leurs travaux de contrôle menés récemment¹.

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.*

II. 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, 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 35 % à 40,7 % en 2020 puis à 48,9 millions d'euros en 2021 de la quote-part DSU-DSR 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 279 millions d'euros en 2020 puis à 306 millions d'euros en 2021 ;

- 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 85 % en 2021, 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 2° du I du présent article propose de relever de 48,9 % à 56,5 % en 2022 le coefficient de majoration des dotations de péréquation en faveur de l'outre-mer.

Le *b)* du même 2° prévoit d'abaisser de 85 % à 75 % la part de la DACOM au sein de l'enveloppe de dotations de péréquation en faveur de l'outre-mer, relevant ainsi de 15 % à 25 % 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.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

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 au 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 (+ 27 millions d'euros). En leur sein, la DPOM devrait s'élever à 118 millions d'euros (+ 46 millions d'euros).

En particulier, l'augmentation du coefficient de majoration des dotations devrait permettre une hausse de la DACOM de 16,2 millions d'euros en 2022. La progression sur 2020-2022 serait ainsi de 32,2 millions d'euro, soit environ la moitié de l'objectif fixé en 2020 à horizon 2025, à savoir celui d'un relèvement de 62 millions d'euros de la DACOM.

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.**

III. UNE ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES BESOINS INTERNES À LA DGF DES COMMUNES

A. LE DROIT EXISTANT: DES BESOINS INTERNES ASSURÉS PAR UN ÉCRÈTEMENT DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES DONT LE POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT EST SUPÉRIEUR À 0,75 FOIS LA MOYENNE NATIONALE

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 être « gagée ».

Ainsi, les « contraintes » à financer en interne à la DGF du bloc communal s'élevaient en 2021 à 236,7 millions d'euros.

Ce gage est opéré *via* un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes 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 (6,9 milliards d'euros en 2021).

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.

En application du **III de l'article L. 2334-7 du CGCT**, la **dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes**. Le montant de cet écrêtement est lui-même calculé de façon péréquée en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes. Cette minoration ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement inscrites aux comptes de gestion du budget principal de l'année N-2.

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 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.

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RELÈVEMENT DU SEUIL À PARTIR DUQUEL LES COMMUNES PEUVENT SE VOIR APPLIQUER LE MÉCANISME D'ÉCRÈTEMENT

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement des rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie tendant à modifier **le III de l'article L. 2334-7 du CGCT** de façon à **relever de 0,75 à 0,85 fois le potentiel financier moyen national le seuil à partir duquel le mécanisme d'écrêtement peut s'appliquer**.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE RENFORCEMENT DE L'INTENSITÉ PÉRÉQUATRICE DE LA DGF, DONT LES EFFETS NE SONT PAS PLEINEMENT ÉVALUÉS

Cette mesure de relèvement du seuil à partir duquel le mécanisme d'écrêtement de la dotation forfaitaire s'appliquerait **aurait logiquement pour effet de réduire le nombre de communes concernées et, corrélativement, d'augmenter le montant de l'écrêtement**.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, le **nombre de communes concernées devrait ainsi passer de 21 000 à 15 500.**

Le montant à écrêter devrait s'élever à 247 millions d'euros en 2022, dont 148,2 millions d'euros qui seraient supportés par la dotation forfaitaire sous réserve de l'adoption par le CFL d'une clé de répartition de cette charge identique aux années précédentes. **Ainsi, l'écrêtement moyen de la dotation forfaitaire par commune passerait de 7 057 euros à 9 561 euros.**

Il est à craindre que la concentration du prélèvement qui découlerait d'une telle mesure sur la seule base du potentiel financier, soit un indicateur ne tenant pas compte des charges réellement supportées par les communes, ne nuise à l'acceptabilité globale du système de péréquation verticale.

Surtout, les rapporteurs spéciaux considèrent que la période actuelle marquée par une réforme substantielle des indicateurs financiers découlant de la suppression de la taxe d'habitation, aux effets potentiellement déstabilisateurs pour les communes à compter de 2023 (voir *infra*), ne se prête pas à une telle évolution.

Pour cette raison, ils proposent d'adopter un amendement n° II-6 supprimant ces dispositions.

IV. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES INDICATEURS DE PÉRÉQUATION DU BLOC COMMUNAL

A. LE DROIT EXISTANT: LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION A NÉCESSITÉ UNE RÉFORME DES INDICATEURS FINANCIERS DU BLOC COMMUNAL DONT LA LOI DE FINANCES POUR 2021 A TRACÉ LES GRANDES LIGNES

1. L'impact de la réforme de la taxe d'habitation sur les indicateurs de péréquation du bloc communal

L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a procédé à la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Du point des vue des collectivités territoriales, il est notamment prévu que le produit restant à percevoir de cet impôt - dans l'attente de sa suppression en 2023 - soit versé à l'État dès 2021.

Afin de compenser les collectivités locales des moindres recettes résultant de la disparition de cet impôt, il a été introduit un schéma de financement applicable à compter du 1^{er} janvier 2021. Il est notamment prévu :

- d'attribuer aux communes la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en neutralisant les éventuels écarts de compensation par la mise en péréquation des produits concernés *via*

l'application d'un coefficient correcteur captant une partie de la dynamique des bases mais pas de la dynamique des taux ;

- d'attribuer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à la métropole de Lyon et à la Ville de Paris une fraction dynamique de TVA équivalente à leurs recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales ;

- d'attribuer aux départements, à la métropole de Lyon et à plusieurs collectivités territoriales uniques (CTU), une fraction de TVA équivalente à leurs recettes de taxe foncières sur les propriétés bâties.

Eu égard aux évolutions proposées à l'article 47, le présent commentaire s'attache spécifiquement à la situation du bloc communal.

a) Le rôle de la taxe d'habitation et de la taxe foncière dans la mise en œuvre des mécanismes de péréquation

La taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties interviennent dans la détermination de plusieurs indicateurs de péréquation présentés dans le tableau *infra*.

Synthèse des indicateurs de péréquation

Indicateur de péréquation	Sous-indicateur	Présentation	Objectif de l'indicateur
Potentiel fiscal	Potentiel fiscal à trois taxes (PF3T)	Le potentiel fiscal à trois taxes (PF3T) est déterminé comme la somme des produits des bases brutes des impositions « ménages » (taxes foncières et taxe d'habitation) et des taux moyens nationaux applicables à chacune d'entre elles. Selon le type de groupement auquel appartient la commune, les impositions perçues par celui-ci peuvent être prises en compte.	Mesure de la richesse « potentielle » d'un territoire
	Potentiel fiscal à trois taxes (PF4T)	Le potentiel fiscal à quatre taxes (PF4T) est déterminé comme la somme du potentiel fiscal à trois taxes et des potentiels fiscaux des impositions « économiques » lesquelles recouvrent des produits potentiels (CFE par exemple) et réels (redevances des mines par exemple). Selon le type de groupement auquel appartient la commune, les impositions perçues par celui-ci peuvent être prises en compte.	
	Potentiel fiscal agrégé	Le potentiel fiscal agrégé (PFA) correspond au potentiel fiscal abordé sur le périmètre de l'ensemble intercommunal, c'est-à-dire en tenant compte des impositions levées par les communes et par le groupement.	
Potentiel financier		Le potentiel financier est déterminé comme la somme du potentiel fiscal et des dotations forfaitaires perçues par les communes	
Potentiel financier agrégé (PFIA)		Le potentiel financier agrégé (PFIA) correspond au potentiel fiscal abordé sur le périmètre de l'ensemble intercommunal	
Effort fiscal		L'effort fiscal est égal au rapport entre, d'une part, le montant des recettes de taxe d'habitation, de taxe foncière et de taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères majoré du produit des exonérations et, d'autre part, la somme des produits des bases brutes et des taux moyens nationaux de chacune de ces impositions	Mesure de la pression fiscale exercée sur les contribuables locaux
Effort fiscal agrégé		L'effort fiscal agrégé correspond à l'effort fiscal abordé sur le périmètre de l'ensemble intercommunal.	
Coefficient d'intégration fiscale		Appliqué aux groupements de communes, le coefficient d'intégration fiscale est mesuré comme le rapport entre le produit de plusieurs impositions - dont le nombre varie selon le type de groupement - et le produit de ces mêmes impositions recouvrées par le groupement et ses communes membres	Sous l'hypothèse que la levée d'une plus forte part d'imposition traduit, pour le groupement de commune, l'exercice d'un nombre plus important de compétences, le coefficient mesure le degré d'intégration des communes au sein du groupement

Ces indicateurs de péréquation contribuent eux-mêmes à déterminer l'éligibilité au bénéfice ou à la contribution de nombreux dispositifs de péréquation, comme l'illustre le tableau *infra*.

Présentation des dispositifs de péréquation par indicateur mobilisé

Indicateur	Dispositif de péréquation
Potentiel fiscal et financier et potentiel financier agrégé (PFIA)	Fonds de soutien interdépartemental (FSID)
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)
	Dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire des départements
	Dotation de fonctionnement minimale (DFM)
	Dotation de péréquation urbaine (DPU)
	Fonds national de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO)
	Fonds de péréquation de la CVAE (FPCVAE)
	Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSRIF)
	Dotation de solidarité urbaine (DSU)
	Dotation de solidarité rurale (DSR)
	Dotation nationale de péréquation (DNP)
	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
	Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)
	Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)
	Dotation de solidarité communautaire (DSC)
	Dotation particulière élu local (DPEL)
	Dotation politique de la ville (DPV)
	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
	fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)
	Fonds de stabilisation des départements
Dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	
Dotation d'intercommunalité	
fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) - utilisation du PFIA	
Dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire des communes	
Effort fiscal et effort fiscal agrégé (EFA)	Dotation de solidarité urbaine (DSU)
	Dotation de solidarité rurale (DSR)
	Dotation nationale de péréquation (DNP)
	fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrements (FDTADEN)
	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) - utilisation de l'EFA
Coefficient d'intégration fiscale	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
	Dotation d'intercommunalité

Source : commission des finances du Sénat

b) *Les difficultés soulevées par la réforme de la taxe d'habitation sur la mise en œuvre des mécanismes de péréquation*

L'application du nouveau schéma de financement des collectivités locales prévu à l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 poserait, sans correction, plusieurs difficultés, à plus forte raison compte-tenu du poids prépondérant de la TH dans le calcul de ces indicateurs¹.

En effet, les simulations réalisées par le CFL quant à l'impact de la réforme sur les indicateurs financiers des communes, mettent à jour deux effets :

- **un « effet base »** qui pousse à la baisse l'ensemble des potentiels fiscaux. Il découle du fait qu'actuellement les potentiels fiscaux sont calculés en référence aux bases brutes de fiscalité des collectivités territoriales. Or, les différents mécanismes de compensation (« redescende » de la part départementale du foncier bâti ou affectation d'une fraction de TVA) mobilisent un produit (de TH sur les résidences principales - THRP - ou de TFPB) perçus par la collectivité locale lors de l'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire des bases nettes ;

- **un « effet taux »** qui provient de la différence entre le taux de référence retenu pour le calcul des compensations (taux de la TFPB en 2019 pour les départements, par exemple) et du taux moyen national. En effet, le potentiel fiscal d'un impôt local est apprécié comme le produit des bases brutes et du taux moyen national ce qui permet de neutraliser les choix fait par les collectivités territoriales en matière de taux et, ainsi, de pouvoir comparer la richesse potentielle des territoires. Ainsi, à bases égales, l'écart de richesse potentielle entre deux collectivités territoriales est déterminé par l'écart de leur taux respectif au taux moyen national. Alors qu'un territoire dont le taux applicable est très inférieur au taux moyen national devait avoir un potentiel financier plus important qu'un territoire qui, pour les mêmes bases, a délibéré un taux supérieur au taux moyen national, les compensations versées aux collectivités locales dans le cadre de la réforme sont assises sur les taux appliqués et viennent donc « figer » les écarts avec le taux moyen national.

Ces simulations ont ainsi montré que, du fait de la réforme :

- **le potentiel fiscal des communes** diminuerait au niveau national en raison de l'effet base décrit *infra*. Au niveau de chaque commune ces deux effets joueraient, par ailleurs, à la baisse (- 5 % au niveau national), principalement pour les petites communes qui sont surreprésentées au sein du groupe des collectivités locales surcompensées et dont le potentiel fiscal baisserait de 8 % à 14 %. D'autre part, le potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) serait impacté

¹ En 2019, la TH représentait près de 40 % du potentiel financier des communes en moyenne nationale.

par la diminution du potentiel fiscal « ventilé » du groupement¹ qui est pris en compte dans le calcul de leur propre potentiel;

- le **potentiel fiscal des EPCI** – les simulations montrent que leur potentiel fiscal diminuerait en raison des effets bases et taux présentés *supra*. Cette baisse serait, au niveau national, de l'ordre de 3 %. Compte tenu du fait que le **potentiel fiscal agrégé** incorpore les potentiels fiscaux des groupements et de leurs communes membres, le niveau de cet indicateur baisserait également (- 3 %) ;

- **L'effort fiscal et l'effort fiscal agrégé** des communes et des ensembles intercommunaux augmenteraient de l'ordre de + 7 %. Cela résulte d'une contraction du dénominateur (qui représente schématiquement le potentiel fiscal des « impôts ménages ») en raison du cumul de l'effet base et de l'effet taux mis à jour concernant le potentiel fiscal.

De telles évolutions des indicateurs auraient entraîné des variations importantes et potentiellement déstabilisatrices des dotations de péréquation verticale comme horizontale.

L'ensemble des difficultés présentées ne se manifesterait toutefois qu'à compter de 2022 puisque les indicateurs de péréquation sont déterminés en référence aux ressources perçues l'année précédente.

2. Dans la lignée des travaux du comité des finances locales, la loi de finances initiale pour 2021 a engagé une réforme des indicateurs financiers destinée à neutraliser les effets de la suppression de la taxe d'habitation

a) Une révision de la formule de calcul du potentiel financier des communes pour la prise en compte de la nouvelle ressource de TFPB

Dans la lignée des travaux du comité des finances locales conduits au cours de l'année 2020, **l'article 252 de la loi de finances initiale pour 2021** a engagé une réforme de neutralisation des effets de la suppression de la taxe d'habitation sur les indicateurs financiers.

Cet article conserve les indicateurs actuels et leurs finalités, et ne les modifie que dans la stricte mesure de ce qui a été rendu nécessaire par la réforme de la fiscalité locale.

En premier lieu, cet article a prévu le remplacement des produits potentiels de TH sur les résidences principales des EPCI et de TFPB des départements par la fraction de TVA perçue par ces collectivités chaque fois que la construction de l'indicateur l'imposait. La fraction de la TVA n'a en revanche pas été intégrée à la formule de calcul de l'effort fiscal des EPCI,

¹ En effet, les communes membres d'un EPCI en FPU voient leur potentiel fiscal majoré d'une partie des ressources perçues par l'EPCI et répartie, entre les communes membres, à raison d'un critère démographique.

puisque'il s'agit d'un produit réel que cet indicateur de mesure de la pression fiscale n'a pas vocation à refléter.

S'agissant des communes, la réforme s'est attachée à préserver la notion de ressource potentielle pour l'appréciation de leur richesse. À ce titre, la nouvelle formule de calcul du potentiel financier a visé une prise en compte du caractère composite de la recette de TFPB redescendue aux communes. Celle-ci comporte en effet :

- une part « réelle », égale à l'application du coefficient correcteur au produit des bases nettes de TFPB et de la somme des taux communaux et départementaux de TFPB 2020, assurant la compensation « à l'euro près » de la perte de la TH ;

- une part « potentielle », correspondant au pouvoir de taux que les communes conserveraient sur la TFPB.

En effet, l'application de la formule classique du potentiel financier à cette nouvelle ressource, soit le produit de la base de TFPB et du taux moyen national ne permettrait pas de tenir suffisamment compte de la part « réelle » de la ressource.

Ainsi, les deux termes de la nouvelle formule retenue (ci-dessous) traduisent respectivement les deux composantes de la nouvelle ressource.

Formule de calcul du produit de TFPB pour le calcul du potentiel fiscal communal pour une année n

*Bases brutes TFPB n * CoCo * taux 2020 (commune + département)*

*+ Bases brutes TFPB n * (TMN n – taux 2020)*

CoCo : coefficient correcteur.

TMN : taux moyen national.

S'agissant en outre de la Ville de Paris qui présente la caractéristique - en raison du fait qu'elle est un département et une commune - d'avoir conservé son produit de taxe foncière départementale (qui s'ajoute à son produit communal) et d'avoir reçu une fraction de TVA en compensation de la perte de la taxe d'habitation, un régime adapté a été mis en place. Pour le calcul de son potentiel fiscal « communal », le premier terme de la formule *supra* ferait intervenir le seul montant de la fraction de TVA perçue l'année précédente puisque'il s'agit bien de la recette qui a remplacé la taxe d'habitation. Le second terme - qui mesure le produit potentiel en tenant compte de l'effet taux - ferait intervenir la part communale de la TFPB de la Ville de Paris et un taux égal à la différence entre le taux moyen national communal de TFPB et le taux moyen national applicable en 2020 des départements. Cette opération permet, en effet, d'isoler la part véritablement communale du taux moyen de la TFPB qui, à

compter de 2022, regroupera, en pratique, les anciens taux communaux et départementaux.

b) Un lissage dans le temps des effets de la réforme

L'introduction de cette réforme, si elle permet de conserver la finalité des indicateurs reposant sur la notion de richesse potentielle, n'est en elle-même pas neutre pour les communes, puisqu'elle conduit à une diminution de 5,2 % de leur potentiel financier, particulièrement marqué pour les petites communes.

**Impact simulé de la réforme de la fiscalité locale (LFI 2020)
et des modalités de calcul du potentiel financier qui en a découlé (LFI 2021)
sur les potentiels financiers des communes**

	1 089,40 €	1 033,13 €	-5,17%
Strate démographique	Potentiel financier moyen par habitant 2021 réel	Potentiel financier moyen par habitant 2021 simulé	Variation
0 à 499 habitants	689,69 €	609,12 €	-11,68%
500 à 999 habitants	754,21 €	669,39 €	-11,25%
1 000 à 1 999 habitants	815,09 €	736,47 €	-9,65%
2 000 à 3 499 habitants	895,34 €	824,00 €	-7,97%
3 500 à 4 999 habitants	971,23 €	906,85 €	-6,63%
5 000 à 7 499 habitants	1 027,29 €	975,81 €	-5,01%
7 500 à 9 999 habitants	1 078,21 €	1 029,09 €	-4,56%
10 000 à 14 999 habitants	1 128,18 €	1 082,07 €	-4,09%
15 000 à 19 999 habitants	1 147,73 €	1 105,74 €	-3,66%
20 000 à 34 999 habitants	1 199,75 €	1 168,34 €	-2,62%
35 000 à 49 999 habitants	1 263,88 €	1 268,22 €	0,34%
50 000 à 74 999 habitants	1 260,46 €	1 248,04 €	-0,99%
75 000 à 99 999 habitants	1 421,60 €	1 423,33 €	0,12%
100 000 à 199 999 habitants	1 247,56 €	1 245,72 €	-0,15%
200 000 habitants et plus	1 235,10 €	1 348,13 €	9,15%
<i>Pour les communes de 200 000 habitants et plus, hors le cas de la ville de Paris</i>			

Source : comité des finances locales

Le III de l'article 255 de la LFI 2021 précité a ainsi 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 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS DES MODALITÉS DE CALCUL DU POTENTIEL FISCAL ET DE L'EFFORT FISCAL S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DE LA RÉFORME

1. Un élargissement des ressources prises en compte dans le cadre du potentiel financier

En premier lieu, dans la lignée des travaux du CFL qui se sont poursuivis en 2021 et dans un objectif d'amélioration de la capacité du potentiel financier à refléter la richesse d'une commune, le présent article prévoit d'élargir les recettes prises en compte pour son calcul.

Ainsi, le **A du VI** du présent article vient modifier l'article **L. 2334-4 du CGCT** dans sa rédaction en vigueur à compter de 2022 pour intégrer au calcul du potentiel financier :

- la **moyenne sur les trois dernières années des produits perçus par les communes au titre de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** pour les communes de plus de 5 000 habitants et communes touristiques ou dans le cadre du fonds de péréquation

départemental prévu à l'article 1595 *bis* du CGI en faveur des communes de moins de 5 000 habitants (représentant une ressource d'environ 3 milliards d'euros en 2020) ;

- **l'imposition forfaitaire sur les pylônes** prévue à l'article 1519 A du même code (280 millions d'euros en 2020) ;

- **la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)** facultative prévue par l'article L. 2333-6 du CGCT (161 millions d'euros en 2020) ;

- **la majoration facultative de la TH sur les résidences secondaires** dans les zones urbaines caractérisées par des tensions dans l'accès au logement prévue par l'article 1407 *ter* du code général des impôts (CGI) (131 millions d'euros en 2020) ;

- **la taxe sur les déchets stockés** prévue à l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2020 (16 millions d'euros).

Par ailleurs, **le b) du 3° du A du même VI** ajuste à la marge le calcul du potentiel financier de la Ville de Paris en supprimant la déduction du montant de la participation obligatoire de la commune de Paris aux dépenses d'aide et de santé du département de Paris, qui ne se justifie plus compte-tenu du fait que la Ville de Paris exerce désormais les compétences des deux strates de collectivités. **Le E du même VI** prévoit diverses mesures de coordination concernant la Ville de Paris.

Le 1° du D du VI du présent article prévoit, par souci de coordination, de modifier l'article L. 2336-2 du CGCT afin **d'inclure ces mêmes ressources dans le potentiel financier agrégé (PFIA)** utilisé dans le cadre du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

Les F et G du même VI prévoient diverses mesures de coordination s'agissant du potentiel financier des EPCI et des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

**Produit des impôts intégrés au potentiel financier par l'article 47
du PLF pour 2022**

(en millions d'euros et en nombre de communes)

	Montant total perçu par les communes (en millions d'euros)	Montant total perçu par les EPCI à fiscalité propre (en millions d'euros)	Montant total perçu par les syndicats (en millions d'euros)	Nombre de communes bénéficiaires
DMTO des communes	3 081	0	0	27 256
Taxe sur les pylônes électriques	280	34	703	8 266
Taxe locale sur la publicité extérieure	161	2	0	2 182
Taxe sur les déchets stockés	16	1	3	193
Majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires	131	0	0	227

Source : commission des finances du Sénat, d'après les travaux du CFL

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions avec deux modifications introduites par un amendement des rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie ayant reçu un avis favorable du Gouvernement :

- la prise en compte des montants perçus par l'EPCI au titre du PSR de compensation de la baisse de la CFE prévue par l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2021 dans le cadre de la réforme des impôts de production dans le calcul du potentiel fiscal et, par l'introduction d'**un C bis nouveau du VI du présent article** dans l'indicateur utilisé pour le calcul de la dotation nationale de péréquation prévue par l'article L. 2334-14-1 du CGCT ;

- un ajustement de l'année de référence prise en compte s'agissant de l'imposition forfaitaire sur les pylônes.

2. Une évolution substantielle des modalités de calcul de l'effort fiscal

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 actuelle de l'effort fiscal des communes

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

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 sociale 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, **le B du VI du présent article** prévoit 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 par sur les ménages d'une commune donnée mais de **mesurer la fiscalité effectivement levée par une commune par rapport à la fiscalité qu'elles 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 lesquelles les communes conservent un pouvoir de taux (TH sur les résidences secondaires, TFPB, TFPNB) sur le produit potentiel afférent à ces impôts.

Formule proposée à l'article 47 pour le calcul de l'effort fiscal des communes

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

/

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

Les 2° et 3° du D du VI du présent article assure la coordination de ces dispositions avec l'article L. 2336-2 du CGCT pour le calcul de l'effort fiscal agrégé (EFA) utilisé dans le cadre du FPIC.

Le C du même VI prévoit diverses mesures de coordination.

3. Un lissage dans le temps des effets de ces réformes

Le VII du présent article prévoit de modifier le III de l'article 252 de la loi de finances initiale pour 2021 de façon à ce que les évolutions proposées du calcul des indicateurs financiers dans le cadre du présent projet de loi de finances soient prises en compte pour le calcul des fractions de correction instituées par cet article de façon à lisser dans le temps les effets de ces réformes.

Ainsi, les évolutions proposées auraient un impact nul sur les dotations des communes et ensembles intercommunaux en 2022.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: DES RÉFORMES DÉCOULANT DIRECTEMENT DES TRAVAUX DU CFL MAIS QUI SONT SANS DOUTE PRÉMATURÉES S'AGISSANT DE LA REDÉFINITION DE L'EFFORT FISCAL

Les rapporteurs spéciaux relèvent que les évolutions proposées s'appuient très directement sur les réflexions et simulations présentées dans le cadre du CFL.

S'agissant de l'élargissement du périmètre du potentiel financier, la prise en compte de nouvelles ressources doit également permettre une appréciation plus fidèle de la richesse fiscale des communes. Les ajouts les plus substantiels sont ceux du produit de la taxe additionnelle aux DMTO et du fonds départemental de péréquation des DMTO en faveur des petites communes (3 milliards d'euros au total). Leur intégration posait question dans la mesure où il s'agit, au plan des principes, d'une attribution pour partie péréquée et, au plan pratique, d'une ressource volatile car corrélée au dynamisme du marché immobilier. Ce second aspect a été corrigé par la référence à une moyenne pluriannuelle.

**Impact simulé sur le potentiel financier par habitant simulé en 2021
du fait de l'élargissement du potentiel financier à de nouvelles ressources
prévu par l'article 47 du PLF pour 2022**

Strate démographique	DMTO des communes	Taxe sur les pylônes électriques	Taxe locale sur la publicité extérieure	Taxe sur les déchets stockés	Majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires
0 à 499 habitants	+ 6,41 %	+ 2,62 %	+ 0,00 %	+ 0,09 %	+ 0,00 %
500 à 599 habitants	+ 3,51 %	+ 1,45 %	+ 0,02 %	+ 0,04 %	+ 0,00 %
1000 à 1 900 habitants	+ 2,69 %	+ 0,93 %	+ 0,03 %	+ 0,03 %	+ 0,00 %
2 000 à 3 499 habitants	+ 2,36 %	+ 0,58 %	+ 0,11 %	+ 0,02 %	+ 0,02 %
3 500 à 4 999 habitants	+ 2,31 %	+ 0,47 %	+ 0,13 %	+ 0,01 %	+ 0,05 %
5 000 à 7 499 habitants	+ 3,84 %	+ 0,28 %	+ 0,19 %	+ 0,04 %	+ 0,02 %
7 500 à 9 999 habitants	+ 4,24 %	+ 0,20 %	+ 0,25 %	+ 0,01 %	+ 0,07 %
10 000 à 14 999 habitants	+ 3,88 %	+ 0,16 %	+ 0,33 %	+ 0,04 %	+ 0,05 %
15 000 à 19 999 habitants	+ 4,14 %	+ 0,10 %	+ 0,26 %	+ 0,03 %	+ 0,09 %
20 000 à 34 999 habitants	+ 4,24 %	+ 0,06 %	+ 0,28 %	+ 0,02 %	+ 0,10 %
35 000 à 49 999 habitants	+ 3,48 %	+ 0,04 %	+ 0,31 %	+ 0,00 %	+ 0,16 %
50 000 à 74 999 habitants	+ 3,80 %	+ 0,04 %	+ 0,32 %	+ 0,01 %	+ 0,19 %
75 000 à 99 999 habitants	+ 3,50 %	+ 0,01 %	+ 0,23 %	+ 0,00 %	+ 0,16 %
100 000 à 199 999 habitants	+ 3,99 %	+ 0,02 %	+ 0,35 %	+ 0,00 %	+ 0,05 %
Plus de 200 000 habitants	+ 5,65 %	+ 0,01 %	+ 0,16 %	+ 0,00 %	+ 0,83 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les travaux du CFL

Comme l'ont relevé certaines associations d'élus, la prise en compte des majorations de TH sur les résidences secondaires et de la TLPE soulève également certaines interrogations dans la mesure où, bien que leur produit soit libre d'emploi et « enrichisse » la commune, ces impôts revêtent une dimension « incitative » et participent de politiques publiques (limitation des logements vacants en zone tendues, limitation des affichages publicitaires). Leur intégration au potentiel fiscal pourrait dissuader les collectivités de les mettre en place. Toutefois, du fait de leur faible produit, les simulations réalisées par le CFL ont montré que l'impact de leur intégration sur les potentiels financiers serait très limité : seules 14 communes connaîtraient une variation de leur potentiel financier de plus de 5 % du fait de l'intégration de la TLPE, et 4 communes du fait de l'intégration des majorations de la TH sur les résidences secondaires.

Nombre de communes connaissant une variation de leur potentiel financier par habitant 2021 du fait de l'élargissement du potentiel financier à de nouvelles ressources prévu par l'article 47 du PLF pour 2022

Nombre de communes connaissant une Variation du potentiel financier par habitant	DMTO des communes	Taxe sur les pylônes électriques	Taxe locale sur la publicité extérieure	Taxe sur les déchets stockés	Majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires
Supérieure à la moyenne de sa strate	15 886	6 831	1 150	193	205
Supérieure à 5 %	13 409	3 529	14	85	3
Supérieure à 10 %	5 401	2 128	-	58	1
Supérieure à 20 %	1 625	992	-	37	-
Supérieur à 50 %	274	195	-	4	-
Montant total (en millions d'euros)	n.d.	280	161	16	131
Nombre de communes bénéficiaires	n.d.	8 289	2 182	193	227

n.d. : non documenté.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les travaux du CFL

Comme l'avait également préconisé le CFL, n'ont pas été retenues les impositions affectées *stricto sensu* (versement mobilité, TEOM, taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention de inondations - GEMAPI) ou *lato sensu* (taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques). Le fait que leur produit ne soit pas libre d'emploi semble moins compatible avec la vocation de l'indicateur qui est de mesurer la richesse fiscale mobilisable.

La réforme de l'effort fiscal est quant à elle bien plus problématique. L'introduction de celle-ci dès le PLF pour 2022 semble en effet prématurée alors que la délibération n° 2021-12 du CFL du 20 juillet 2021 se limitait à « *l'envisager* » (là où, selon ses termes, l'élargissement du périmètre du potentiel fiscal constituait une évolution « *jugée pertinente* »). 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.

Contrairement à l'élargissement du périmètre du potentiel fiscal (évolution « *jugée pertinente* » par la même délibération), cette réforme n'a fait l'objet d'aucune simulation à ce jour. Or, en excluant de sa formule de calcul les produits intercommunaux, celle-ci devrait avoir pour effet de pénaliser très fortement, dès 2023, les communes appartenant à des EPCI fortement intégrés, ce qui va à l'encontre même de la logique de développement de l'intercommunalité.

Dans l'attente de simulations détaillées quant à son impact, les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un amendement n° II-7 supprimant la redéfinition proposée de l'indicateur d'effort fiscal

V. LES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LA DGF DES DÉPARTEMENTS

A. LE DROIT EXISTANT : LA DGF DES DÉPARTEMENTS

En application des articles L. 3334-1 et suivants du CGCT, **la DGF des départements (8,4 milliards d'euros en 2021)** se compose :

- d'une **dotation forfaitaire (4,3 milliards d'euros en 2021)** regroupant les montants historiques versés aux départements au titre, notamment, de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ou encore des dotations générales de décentralisation (DGD) obéissant à une logique de compensation fiscale. Son montant, en grande partie figé, évolue en fonction de la population et des écarternements destinés au financement des besoins internes à la DGF des départements ;

- d'une **dotation de compensation (2,7 milliards d'euros en 2021)** agrégeant plusieurs concours anciens versés aux conseils départementaux : concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale, DGD ne correspondant pas à une compensation fiscale, anciennes composantes de la dotation globale d'équipement, *etc.* Elle est presque intégralement figée ;

- des **dotations de péréquation des départements détaillées *supra* (1,5 milliard d'euros en 2021).**

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES AJUSTEMENTS MARGINAUX DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS

Le 1° du III du présent article prévoit de modifier l'article L. 3334-1 du CGCT pour **stabiliser le montant de la DGF des départements en 2022** au montant de 2021.

Le 2° du même III tire les conséquences sur la DGF des départements du schéma de financement de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion en application de l'article 77 de la loi de finances initiale pour 2020, impliquant une reprise partielle de cette ressource par l'État au titre de son droit à compensation.

*

Ces dispositions ont été adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale telles que modifiées par un amendement des rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, adopté avec un avis favorable du Gouvernement.

Cet amendement complète la prise en compte du schéma de financement de la recentralisation du RSA à La Réunion et intègre celle de l'expérimentation facultative de recentralisation du RSA proposée par

l'article 12 du présent projet de loi de finances et qui devrait, en pratique, concerner en 2022 le département de la Seine-Saint-Denis.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

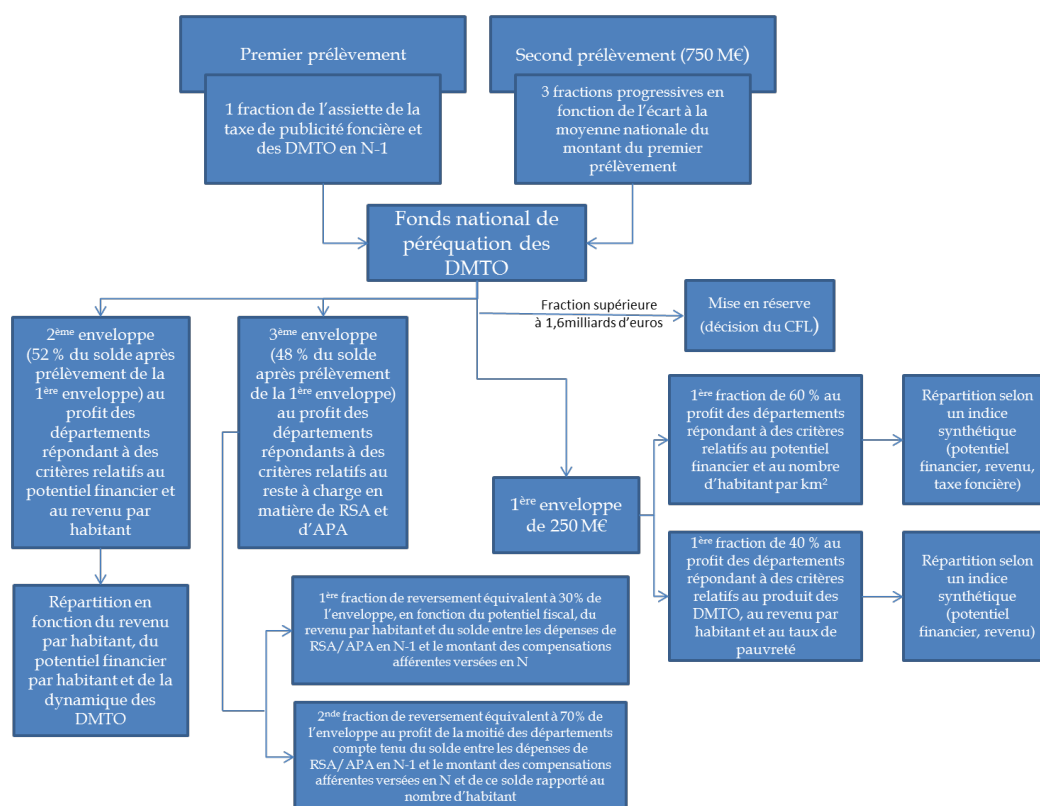
Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces évolutions proposées, qui n'appellent pas d'observations particulières.

VI. LES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES 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.

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ADAPTATION TRANSITOIRE DU FONCTIONNEMENT DU FONDS DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE ET UNE NEUTRALISATION DE L'IMPACT SUR LES DMTO DE L'EXPÉRIMENTATION DE RECENTRALISATION DU RSA

Le IV du présent article prévoit qu'en 2022, 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, le taux de TFPB voté en 2020 reste celui pris en compte pour la répartition des attributions au titre du fonds.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté cette disposition sans modification.

Elle a également adopté, avec un avis favorable des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, un amendement du Gouvernement complétant le présent article par **un VIII** prévoyant que **les recettes de DMTO reprises aux départements expérimentant la recentralisation du RSA dans le cadre prévu par l'article 12 du présent projet de loi de finances au titre du financement du droit à compensation de l'État soient retirées de l'assiette des ressources prises en compte pour la contribution au fonds.**

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF NON NÉGOCIÉ AVEC LES DÉPARTEMENTS, AUX CONSÉQUENCES NON MAÎTRISÉES

S'agissant du 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, nécessitant la poursuite d'une réflexion sur la définition d'une méthode pérenne pour mesurer « l'effort fiscal » du département dans le contexte issu de la réforme de la fiscalité directe locale.

Le dispositif de neutralisation des prélèvements au titre du fonds en conséquence de l'expérimentation de recentralisation du RSA est nettement plus problématique. Tout d'abord, en termes de méthode, les rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter l'absence totale de concertation avec l'Assemblée des départements de France.

Ce dispositif, en créant un intérêt financier supplémentaire à se porter candidat à l'expérimentation de recentralisation du RSA (qui ne concernerait en pratique que la Seine-Saint-Denis en 2022 mais s'ouvre potentiellement à tous les départements), **risque de porter à terme atteinte à l'ensemble du système de péréquation horizontale, qui est pourtant le fruit de longues années de négociations entre les départements.** Il convient par conséquent d'engager pour l'avenir un **travail de concertation avec les départements pour déterminer des modalités alternatives d'articulation entre le fonds de péréquation et l'expérimentation de recentralisation du RSA** si celle-ci devait prendre de l'ampleur à compter de 2023.

VII. DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À DES SITUATIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES COMMUNES

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMMUNES NOUVELLES

1. Le droit existant

En application de l'article L. 2113-20 du CGCT, les communes nouvelles créées avant 2019 ont fait l'objet d'un certain nombre de garanties sur trois ans quant à l'évolution de certaines de leurs dotations.

En application de l'article L. 2113-21 du même code, ces communes font l'objet de modalités de calcul dérogatoires de leur potentiel financier pour leur première année de création.

En application de l'article L. 2113-22-1 du CGCT, les communes nouvelles de moins de 15 000 habitants bénéficient enfin d'une dotation d'amorçage de 6 euros par habitant pour trois ans à compter de leur création.

2. Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale

Le 1° du I du présent article prévoit de supprimer les dispositifs de garanties devenues caduques de l'article L. 2113-20 du CGCT. Un dispositif de garantie des dotations pour trois ans serait en revanche institué par le 3° du même I à l'article L. 2334-22-2 pour les communes nouvelles d'outre-mer instituées à compter de 2021.

Le 2° du même I prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 2113-21 du même code supprimant les modalités de calcul dérogatoires de leur potentiel financier pour leur première année de création. Il est néanmoins prévu que les modalités de calcul des différents indicateurs financiers existants puissent, pour ce qui concerne les communes nouvelles, être précisées par décret en Conseil d'État, notamment lorsqu'il n'existe que des données antérieures à la création d'une commune nouvelle ou que celles relatives au périmètre de celle-ci ne sont pas disponibles.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

En revanche, plusieurs amendements concernant les communes nouvelles ont été ajoutés.

Un amendement du Gouvernement et un amendement identique de la députée Stella Dupont, adoptés avec un avis de sagesse des rapporteurs spéciaux, ont prévu de compléter le II du présent article afin de modifier les articles L. 2334-14-1 et L. 2334-22-1 du CGCT et d'y insérer après l'article un article L. 2334-22-2 nouveau, de façon à permettre à certaines communes

nouvelles qui ont, du fait de la fusion, dépassé le seuil de 10 000 habitants, de continuer à être qualifiées de rurales au regard de critères objectifs (densité de population) et de rester éligibles à la DSR (normalement réservées aux communes de moins de 10 000 habitants). Le bénéfice de la DSR emporterait alors l'inéligibilité à la DSU. D'après les explications données en séance par le Gouvernement, le dispositif ne devrait concerner que treize communes en France.

Un amendement du rapporteur général Laurent Saint-Martin déposé au nom de la commission des finances adopté avec un avis favorable du Gouvernement prévoit de compléter **le I du présent article par un 4 bis** prévoyant de modifier l'article L. 2113-22-1 du CGCT pour instituer une **majoration de 4 euros de la dotation d'amorçage des communes nouvelles.**

3. La position de la commission des finances

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces évolutions.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMMUNES SANS FISCALITÉ

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du député Didier Le Gac avec un avis favorable des rapporteurs spéciaux et du Gouvernement, insérant **un 1° bis nouveau après le 1° du II du présent article** modifiant l'article L. 2334-14-1 du CGCT de façon à permettre **aux communes ne percevant aucune recette de TH sur les résidences secondaires, de TFPB, de TFPNB et de TATFPNB, pour lesquelles le calcul de l'effort fiscal est en particulier impossible, d'être éligibles à la dotation nationale de péréquation (DNP) prévue à l'article L. 2334-14-1 du CGCT.**

D'après les auteurs de l'amendement, ce dispositif ne concernerait que **trois communes en France.**

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces évolutions.

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF DE SOUTIEN CONJONCTUREL EN FAVEUR DE COMMUNES FORESTIÈRES RENCONTRANT DES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES

Dans le contexte d'**une épidémie de scolytes** en cours dans les forêts de l'Est de la France, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement du Gouvernement insérant **un II bis après le II du présent article** visant à compléter l'**article L. 2335-2 nouveau du CGCT** de façon à permettre l'attribution par le représentant de l'État de **subventions aux communes forestières touchées par cette crise**.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver cette initiative, dont le coût annoncé par le Gouvernement est de 1 million d'euros.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47

Institution d'un mécanisme pluriannuel de garantie de sortie du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le présent article additionnel issu de l'amendement n° II-8 adopté par la commission des finances à l'initiative des rapporteurs spéciaux vise à instituer un mécanisme pluriannuel de garantie de sortie pour les ensembles intercommunaux perdant leur éligibilité à une attribution au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Ce dispositif, issu des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs récents travaux de contrôle sur le FPIC, vise à donner plus de visibilité aux élus sur l'évolution de leurs ressources. Cela est d'autant plus souhaitable que la période actuelle est marquée par des incertitudes à cet égard liées à la réforme en cours des indicateurs financiers.

I. LE DROIT EXISTANT : UN MÉCANISME DE GARANTIE DE SORTIE DU FPIC 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 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).

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

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 %).

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN LISSAGE PLURIANNUEL DE LA GARANTIE DE SORTIE DU FPIC

Le présent article additionnel vise à instituer un mécanisme pluriannuel de garantie de sortie pour les communes perdant leur éligibilité au titre du FPIC.

Il est directement issu des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans leur récent rapport « *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales* »¹.

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 considèrent 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. Il s'agit d'une demande forte exprimée par certaines associations d'élus. C'est ce second volet que traduit le présent article additionnel que les rapporteurs spéciaux proposent d'introduire au travers de **leur amendement n° II-8 modifiant l'article L. 2331-6 du CGCT.**

Aussi, sur le modèle de ce qui avait été mis en place entre 2017 et 2020 dans le contexte de la réforme de la carte intercommunale, 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 ;

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.

- 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.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47

Modification des modalités de prise en compte de l'effort fiscal agrégé pour le bénéfice d'une attribution au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le présent article additionnel issu de l'amendement n° II-9 adopté par la commission à l'initiative des rapporteurs spéciaux vise à modifier à la marge les modalités de prise en compte de l'effort fiscal agrégé (EFA) pour le bénéfice d'une attribution au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) de façon à ce que 60 % des ensembles intercommunaux (EI) perçoivent effectivement une attribution. Une telle évolution fait partie des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs récents travaux de contrôle sur le FPIC.

I. LE DROIT EXISTANT : UN BÉNÉFICE DU FPIC DÉPENDANT ENTRE AUTRES CRITÈRES DE L'EFFORT FISCAL AGRÉGÉ DE L'ENSEMBLE INTERCOMMUNAL

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 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).

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

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 au titre du FPIC 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.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT MARGINAL DES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE DE L'EFFORT FISCAL AGRÉGÉ VISANT À CE QUE 60 % DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX BÉNÉFICIENT D'UNE ATTRIBUTION

Le présent article additionnel vise à modifier à la marge les modalités de prise en compte de l'EFA de façon à ce que 60 % des ensembles intercommunaux perçoivent bien une attribution au titre du FPIC.

Il est directement issu des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans leur récent rapport « *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales* »¹.

Au cours de leurs différents travaux, les rapporteurs spéciaux ont en effet 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

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.

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 2020, cela concernait 57 EI, de telle sorte qu'en réalité seuls 55,5 % des EI étaient effectivement bénéficiaires du FPIC au titre de 2020.

Sans remettre en cause le principe légitime d'une prise en compte de l'EFA pour le bénéfice du FPIC, les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un amendement n° II-9 prévoyant de modifier l'article L. 2336-5 du CGCT de façon à poser que 60 % des EI bénéficient effectivement du FPIC chaque année. L'éligibilité resterait déterminée en fonction de l'indice synthétique de reversement et, d'emblée, du respect du critère d'EFA inférieur à 1. Les rapporteurs spéciaux considèrent que nouvel équilibre est davantage conforme à l'esprit de la loi.

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

ARTICLE 47 bis (nouveau)

Précision sur les modalités de publication des opérations bénéficiant d'une subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux

Le présent article prévoit que la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux doit être publiée dans un format ouvert et réutilisable.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION DE PUBLICATION EN LIGNE DES OPÉRATIONS AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE SUBVENTION AU TITRE DE LA DETR ET DE LA DSIL

Créée par l'article 179 de la loi de finances pour 2011¹, la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** est versée sous forme de **subventions aux communes** et à leurs groupements établis en milieu rural « en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural ».

Depuis 2019, la **liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DETR, ainsi que le montant des projets et celui de la subvention attribuée par l'État, sont publiés sur le site internet officiel de l'État** dans le département. Cette disposition a été introduite par l'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par l'article 259 de la loi de finances pour 2019².

Les obligations de transparence sont tout aussi précises s'agissant de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), instituée par la loi de finances pour 2017 et ayant vocation à financer les projets d'investissement relatifs à la transition écologique, à la construction d'infrastructures et d'équipements publics et les projets inscrits dans le cadre d'une contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État. L'article 2334-42 du CGCT dispose en effet que la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention ainsi que le montant des projets et celui de la subvention attribuée par l'État sont publiés sur le site internet officiel de l'État dans la région. **Cette liste doit par ailleurs être publiée avant le 30 septembre de l'exercice en cours.**

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

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ENCADREMENT DU FORMAT DE PUBLICATION DE CES DONNÉES

Le présent article est issu d'un amendement de la députée Christine Pires Beaune, adopté à l'Assemblée nationale avec avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il dispose que **la liste des opérations ayant bénéficié de subventions au titre de la DETR comme de la DSIL et devant être publiée sur le site internet officiel de l'État doit l'être « dans un format ouvert et aisément réutilisable »**. Il introduit cette même précision à la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 2334-36 et la première phrase du dernier alinéa du C de l'article L. 2334-42 du CGCT.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AMÉLIORATION SOUHAITABLE DE LA TRANSPARENCE DES DONNÉES MAIS RELEVANT D'AVANTAGE DE LA GESTION LOCALE

Le présent article traduit une des recommandations formulées par la mission d'information sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal menée à l'Assemblée nationale.

La mission d'information avait notamment souligné la **grande variabilité du format des données** dont la publication est désormais obligatoire sur les sites internet des différentes préfectures, ainsi que les écarts concernant leur précision, **limitant ainsi l'avancée en matière de transparence que représentait l'obligation de publication de ces données**.

Les rapporteurs spéciaux partagent l'analyse de la mission, laquelle figurait également dans le rapport de leur collègue Bernard Delcros sur la proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la DETR¹, dès lors que **l'unification du format de publication des données concourrait à une amélioration de l'information publique** sur la répartition de la DETR et de la DSIL.

¹ Rapport n° 35 (2020-2021) de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux octobre 2020.

Ils s'interrogent toutefois sur la nécessité d'inscrire cette précision au niveau législatif, dès lors qu'elle devrait davantage relever de bonnes pratiques locales.

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

ARTICLE 47 ter (nouveau)

Création d'un fonds de solidarité régional

Le présent article prévoit la création en 2022 d'un fonds de solidarité régional, en lieu et place de l'actuel fonds de péréquation des ressources régionales.

Il prévoit également de modifier le calcul de la fraction de TVA affectée à chaque région en compensation de la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Celle-ci inclurait les attributions et prélèvements au titre du fonds de péréquation régional et au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter le présent article tel que modifié par un amendement n°II-10 visant à ajuster le calcul de la fraction du produit de la TVA, revenant au texte initial de l'accord passé entre l'État et les régions.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UNE ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE PÉRÉQUATION DES RÉGIONS NÉCESSAIRE DU FAIT DE LA RÉFORME DES RESSOURCES RÉGIONALES EN 2021

A. LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES RÉGIONALES PERMET DE LISSER LES DIVERGENCES DE DYNAMIQUE DES RESSOURCES DES RÉGIONS

Créé par l'article 113 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, l'article L. 4332-9 du CGCT institue un fonds de péréquation des ressources régionales, au sein duquel sont prises en compte plusieurs ressources fiscales et dotations :

- les recettes de la CVAE perçue en application de l'article 1599 *bis* du code général des impôts (CGI), soit 50 % du produit national de cet impôt ;

- les recettes des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) perçues par les régions en application des articles 1599 *quater A* et 1599 *quater B* du CGI ;

- les attributions ou prélèvements au titre du fonds national de garantie des ressources régionales (FNGIR) issu de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, prévues au 2.3. de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;

- les ressources tirées de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) définie au 1.3. du même article 78 de la loi de finances pour 2010.

Les II à IV de l'article L. 4332-9 du CGCT précité précise les modalités de répartition du fonds, fondées sur le différentiel de dynamiques de ces différentes ressources. **La mécanique du fonds a ainsi pour effet de faire converger les taux de croissance de ces ressources vers la moyenne nationale.**

Le V du même article prévoit que les régions d'outre-mer soient bénéficiaires nettes du fonds, au sein duquel est prélevé une quote-part d'un montant calculé en appliquant au montant des ressources du fonds le rapport multiplié par 3,5 entre la population des régions d'outre-mer et la population de l'ensemble des régions.

B. UN SYSTÈME TEMPORAIRE MIS EN PLACE EN 2021 POUR TENIR COMPTE DE LA SUPPRESSION DE LA PART RÉGIONALE DE LA CVAE ET DE SON REMPLACEMENT PAR UNE FRACTION DU PRODUIT NATIONAL DE TVA

Plusieurs ajustements du fonctionnement du fonds de péréquation des ressources régionales ont été introduits à l'article 252 de la loi de finances pour 2021¹ en lien avec la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et son remplacement par une fraction dynamique du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prévu à l'article 8 de la même loi.

L'article 8 de la loi de finances pour 2021 prévoit en effet que la compensation financière de la suppression de la part de produit la CVAE revenant aux régions passe par l'attribution d'une fraction du produit net de la TVA. En 2021, le montant de TVA issue de cette fraction versé aux régions est égal au produit de la CVAE qu'elles ont perçu en 2020, soit en pratique celle acquittée par les redevables au titre de l'année 2019. Cette mesure de compensation a été négociée dans le cadre d'un accord de méthode signé entre l'État et les régions le 30 juillet 2020.

À compter de 2022, cette fraction est établie en multipliant le produit net de la TVA au titre de l'année considérée par un ratio avec, au numérateur, le montant de la CVAE perçue en 2020 et, au dénominateur, le produit net de la TVA au titre de l'année 2021. Il est précisé qu'au titre des premiers mois de chaque année, ce ratio est appliqué à l'évaluation proposée du produit net de la TVA inscrite en annexe au projet de loi de finances pour l'année, avant qu'une régularisation ne soit opérée dès que ce produit est précisément connu. **De ce fait, l'évolution du montant de la compensation doit suivre la dynamique annuelle de la TVA.**

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Ces évolutions ont impliqué une réforme du fonds de péréquation en deux étapes.

En 2021, dans la mesure où une partie du fonctionnement du fonds de péréquation a déjà été incluse dans la fraction de TVA qui sera versée aux régions, l'article L 332-9 modifié par l'article 252 de la loi de finances pour 2021 **visé à n'appliquer le mécanisme de péréquation qu'à la dynamique des ressources composant le fonds entre 2020 et 2021.**

L'article 252 précité prévoit à compter du 1^{er} janvier 2022 une nouvelle rédaction de l'article L. 4332-9 du CGCT. Celle-ci indique qu'une refonte du fonds de péréquation des ressources régionales doit être mise en place, en précisant uniquement que la répartition s'effectue selon des critères de ressources et de charges. Les modalités d'application de cet article, notamment pour ce qui concerne la définition de ces critères, sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA MISE EN PLACE D'UN FONDS DE SOLIDARITÉ RÉGIONALE ALLANT DE PAIR AVEC LA MODIFICATION DE LA FRACTION DE TVA ATTRIBUÉE AUX RÉGIONS

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement modifié par deux sous-amendements de la députée Cendra Motin, adopté à l'Assemblée nationale avec avis favorable des rapporteurs spéciaux.

A. UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DU FONDS INTERRÉGIONAL DE PÉREQUATION, DONT LE VOLUME A ÉTÉ RÉDUIT AU COURS DES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le **I du présent article** modifie la rédaction de l'article L.4332-9 du CGCT afin de redéfinir le système de péréquation régional, conformément à l'accord de partenariat signé entre le Gouvernement et les régions le 28 septembre 2020. Le **IV du présent article** précise que les dispositions relatives au nouveau fonds de solidarité régionale, qui remplace le fonds de péréquation des ressources régionales, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

En 2022, le montant total prélevé au titre de ce fonds devrait être égal à 0,1 % de la fraction de TVA attribuée aux régions. Par la suite, il devrait être égal au montant prélevé l'année précédente, majoré d'un montant égal à 1,5 % de la différence, si elle est positive, entre le montant de la fraction de TVA l'année précédant la répartition et ce même montant attribué la pénultième année, c'est-à-dire par 1,5 % de la dynamique de la TVA. Le Gouvernement avait initialement proposé que ces montants soient égaux à respectivement 0,2 % et 5 %, mais cette rédaction a été modifiée par un sous-amendement afin de revenir à la proposition initiale des régions.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DU FONDS REPOSENT SUR LA CONSTRUCTION D'UN INDICE PRENANT EN COMPTE LES RESSOURCES ET LES CHARGES DES RÉGIONS

Le **I du présent article** prévoit que le fonds devrait être alimenté par un prélèvement réparti entre les régions au prorata de leur population. Les régions éligibles au prélèvement sont définies en fonction d'un indice de ressources, déterminé en additionnant :

- le produit perçu l'année précédente par la collectivité au titre de la fraction de TVA attribuée en compensation de la suppression de la fraction de CVAE ;

- comme actuellement, les recettes des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) perçues par les régions en application des articles 1599 *quater* A et 1599 *quater* B du CGI et les ressources tirées de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) définie au 1.3. du même article 78 de la loi de finances pour 2010.

Le montant du prélèvement est réparti entre les collectivités éligibles en tenant compte de la population, du revenu par habitant, du nombre de personnes âgées de quinze à dix-huit ans établi lors du dernier recensement et de la densité de population.

Afin de renforcer l'aspect péréquateur du fonds, le présent article prévoit que sont exclues d'office du prélèvement les collectivités pour lesquelles l'indice par habitant est inférieur à 0,8 fois l'indice par habitant moyen.

S'agissant de la détermination des régions bénéficiaires, sont éligibles au reversement les collectivités qui ne sont pas éligibles au prélèvement.

Par coordination, le II du présent article abroge le 9° du II de l'article 252 de la loi de finances pour 2021, c'est-à-dire le système de péréquation que remplace le présent article. Il abroge également le 2.3 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010¹, c'est-à-dire la part régionale du FNGIR, afin de tenir compte de son intégration dans le nouveau système de péréquation.

C. UNE MODIFICATION DE LA FRACTION DE TVA ATTRIBUÉE AUX RÉGIONS AFIN DE TENIR COMPTE DES SOMMES RÉPARTIES AU TITRE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Le **III du présent article** modifie l'article 8 de la loi de finances pour 2021 précitée afin de disposer que le produit de la fraction de TVA perçue par les régions à compter de 2022 est majoré des attributions reçues et

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

minoré des prélèvements appliqués en 2020 et en 2021 au titre du fonds de péréquation.

Il est également majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2021 au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources régionales (FNGIR) défini au 2.3 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010, ce qui revient à intégrer le FNGIR dans le calcul de la fraction de TVA attribuée.

Les modalités d'application du présent article devraient en outre être précisées par décret en Conseil d'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA MISE EN PLACE SOUHAITABLE D'UNE RÉELLE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES RÉGIONALES

Les rapporteurs spéciaux partagent l'objectif d'un renforcement de la solidarité financière des régions, qui passe par un effort accru en faveur de la péréquation horizontale de leurs ressources. Cet effort est rendu d'autant plus nécessaire du fait du remplacement de la part régionale de la CVAE par une fraction de TVA.

Les rapporteurs spéciaux avaient considéré que l'ébauche de fonds de péréquation mis en place en loi de finances pour 2021 était problématique pour 2022, à la fois en termes de calendrier et du fait du renvoi général au décret, en particulier sur la définition des critères de ressources et de charges retenus. Ils avaient donc proposé un amendement supprimant ces dispositions, dans l'attente de la proposition par le Gouvernement d'un dispositif complet, sur la base de négociations abouties avec les régions.

À ce titre, ils se félicitent que le présent article constitue la traduction législative de l'essentiel des négociations ayant eu cours entre l'État et les régions en 2021.

Concernant le volume du fonds, il a été considérablement réduit lors des débats à l'Assemblée, à l'initiative des régions qui considéraient que la proposition du Gouvernement, certes ambitieuse, s'éloignait unilatéralement de l'accord conclu entre les régions et le Gouvernement d'une part et d'autre part se serait traduite par un écart final entre les régions très significatif. Selon la version proposée par le Gouvernement, le fonds aurait été doté de 20 millions la première année et complété chaque année par 5 % de la croissance de la TVA. La rédaction actuelle de l'article réduit cette somme à un peu moins de 10 millions la première année, tandis que la part de la dynamique de TVA serait de 1,5 %, soit une augmentation de la péréquation de 3 à 4 millions d'euros chaque année dans l'hypothèse où les recettes de TVA augmenteraient de 2,5 %.

Concernant l'évolution de la fraction de TVA, qui ne relève pas d'une logique de péréquation, il est souhaitable que la répartition tienne compte de la répartition interne aux régions effectuée annuellement. À ce titre, le présent article permet de rééquilibrer les montants de TVA perçus par chaque région, et donc de limiter l'accroissement des inégalités de recettes fiscales entre régions.

Sur ce dernier point, les rapporteurs spéciaux s'interrogent toutefois sur **l'écart entre le présent article et le texte de l'accord conclu entre l'État et les régions**. Cet accord initial prévoyait notamment que serait appliqué à l'indice par habitant un retraitement conduisant à limiter l'impact de la péréquation pour certaines des régions contributrices. Devaient être ainsi mis en place un plafonnement à 6 millions d'euros pour les Pays de la Loire et une exonération pour la Corse. Ces retraitements n'auraient pas d'impact financier pour l'État, dès lors que les autres régions contributrices compenseraient cette différence de traitement.

En outre, le présent article prévoit que le produit de la fraction de TVA perçue par les régions à compter de 2022 est majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2020 et en 2021 au titre du fonds de péréquation. **L'ajout de la prise en compte des contributions au titre de 2021 ne figurait pas dans le texte de l'accord**, qui prévoyait uniquement que le produit perçu par chaque régions est majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2020 au titre de l'ancien fonds de péréquation des ressources régionales, et non du nouveau fonds de solidarité.

Afin de revenir au texte initial de l'accord entre l'État et les régions, les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un **amendement n° II-10, excluant du calcul de la fraction de TVA les contributions au titre de 2021 et mettant en place un système de retraitement à destination de certaines collectivités**.

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

ARTICLE 47 quater (nouveau)

Encadrement de la procédure de réduction des attributions de compensation des communes membres d'une EPCI à fiscalité propre

Le présent article prévoit d'encadrer et de préciser la procédure prévue au 1° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts qui permet à un EPCI à fiscalité propre de 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, le présent article apporte une modification à l'article L5211-28-4 du code général des collectivités territoriales en intégrant au calcul de la dotation de solidarité communautaire le prélèvement sur 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 créée par l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ POUR UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE DE RÉDUIRE UNILATERALEMENT LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION DE SES COMMUNES MEMBRES

A. LE CADRE JURIDIQUE DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION

Le mécanisme de l'attribution de compensation (AC) a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres.

Ce mécanisme est prévu aux IV et au V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI).

1. La substitution de l'EPCI aux communes membres pour la perception de certains impôts locaux

Lorsqu'ils ont adopté le régime de la FPU, les EPCI se substituent aux communes pour la perception de:

- l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la totalité de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant au bloc communal ;
- la totalité des fractions d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) revenant au bloc communal ;
- l'intégralité de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TATFPNB) ;
- des taux additionnels à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

2. Le versement d'une attribution de compensation de l'EPCI aux communes membres

L'EPCI doit reverser à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par cette dernière, l'année précédant celle de la première application du régime de la FPU, en tenant compte du montant des transferts de charges opérés entre l'EPCI et la commune, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Ainsi, le 1^o du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoit que l'EPCI verse à chaque commune membre une attribution de compensation qui ne peut être indexée.

Le montant de l'attribution de compensation peut toutefois être fixé librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres. Une fois le montant fixé, le législateur a prévu plusieurs hypothèses dans lesquelles il peut être révisé :

- la révision libre qui requiert des délibérations concordantes entre l'EPCI et ses communes membres ;
- la révision liée à tout transfert de charges entre l'EPCI et ses communes membres ;
- **la révision unilatérale opérée sans accord entre l'EPCI et ses communes membres ;**
- la révision individualisée qui nécessite un accord entre l'EPCI et une majorité qualifiée de ses communes membres.

Lorsque l'attribution de compensation est négative, l'établissement public de coopération intercommunale peut demander à la commune d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit.

B. LES CAS PERMETTANT LA RÉVISION UNILATÉRALE D'ATTRIBUTION DE COMPENSATION

La révision unilatérale du montant de l'attribution de compensation (AC) est une révision opérée sans accord entre l'EPCI et la commune intéressée.

Cette procédure de révision implique donc qu'une commune puisse voir le montant de son AC révisé sans avoir au préalable donné son accord. Seul l'EPCI est compétent pour enclencher cette procédure de révision et **peut y recourir uniquement dans les deux cas suivants :**

- lors d'une diminution des bases imposables de fiscalité professionnelle de l'EPCI (1° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI) ;

- lors d'une fusion ou en cas de modification de périmètre de l'EPCI (a) des 1 et 2 du 5° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI).

Dans ces hypothèses, l'accord des conseils municipaux des communes dont l'AC serait diminuée n'est pas requis. Un vote à la majorité simple de l'organe délibérant du groupement suffit.

La diminution des bases imposables doit découler principalement du départ d'entreprises du territoire de l'EPCI entraînant une diminution du produit de la fiscalité professionnelle mentionnée au premier alinéa du 2° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI, c'est-à-dire la CFE, la CVAE, l'IFER, la taxe additionnelle à la TFPNB et la TASCOT.

Ces conditions sont appréciées de façon stricte, l'incidence des abattements, exonérations et autres réfections facultatives adoptés par l'EPCI ne peut pas justifier une modulation à la baisse du montant individuel des AC.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ENCADREMENT DE LA RÉVISION UNILATÉRALE DE L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION LORS D'UNE DIMINUTION DES BASES IMPOSABLES

Cet article est issu d'un amendement déposé au nom de la commission des finances par les députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie avec un avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit de compléter le 1° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts par deux alinéas. Le premier vise :

- à limiter la baisse de l'AC afin que celle-ci ne puisse pas être supérieure à la perte de recettes fiscales subie par l'intercommunalité ;

- à limiter la baisse de l'AC afin que celle-ci ne puisse être supérieure au montant le plus élevé entre, d'une part, 5 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la commune intéressée l'année précédant la révision et, d'autre part, l'éventuel montant perçu par la commune au titre du prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) institué par l'article 79 de la loi de finances pour 2021 relatif au fonds national de garantie individuelle des ressources ;

- à permettre à l'EPCI de répercuter la baisse de l'AC sur tout ou partie des communes ou sur la seule commune à l'origine de la perte de recettes fiscales, si et seulement si, l'EPCI est en mesure de démontrer que la perte de recettes fiscales est concentrée sur le territoire d'une seule ou de quelques communes.

Le deuxième alinéa prévoit, par ailleurs, des dispositions spécifiques pour les EPCI à fiscalité propre qui bénéficient d'un mécanisme de compensation de la perte de bases générant une diminution conséquente du produit de la contribution économique territoriale (CET) ou de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), ainsi que pour les EPCI qui bénéficient du fonds de compensation horizontal destiné à accompagner la fermeture des centrales de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique. Pour ces EPCI, il peut être décidé que la baisse de l'AC s'étalera sur plusieurs années.

Dans ce cas, l'EPCI à fiscalité propre devra limiter la baisse annuelle de l'attribution de compensation à hauteur de la différence entre la perte de fiscalité qu'il a subie et le montant de la compensation qu'il a perçu. En tout état de cause, la baisse cumulée de l'attribution de compensation des communes concernées ne pourra pas être supérieure au montant total de la perte, ni au montant le plus élevé entre 5 % des RRF et le PSR versé au titre du FNGIR conformément au dispositif proposé dans le premier alinéa ajouté au 1° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

Enfin, le présent amendement permet d'intégrer les conséquences de la réforme des impôts de production en prenant en compte l'institution d'un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État pour compenser la diminution de moitié des bases de la cotisation foncière des entreprises¹.

En effet, le III de l'article L5211-28-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 *nonies* C du code

¹ Prélèvement sur 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 créé par l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

*général des impôts est signataire d'un contrat de ville il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, **une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C¹ au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente** ».*

Or, les produits issus de la CFE ayant été réduits de moitié par la réforme des impôts de production, il convient d'intégrer les PSR versés en compensation dans le calcul de la dotation de solidarité communautaire qui doit être versée aux communes par les EPCI.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ENCADREMENT FAVORABLE AUX COMMUNES

Le présent article permet d'encadrer les procédures de révision unilatérale de l'attribution de compensation en permettant de répartir les éventuelles baisses d'AC sur une ou plusieurs communes et en les limitant dans une fourchette prédéfinie.

Cette modification offre une plus grande visibilité aux communes. Toutefois, la commission rappelle que si cet encadrement n'était effectivement pas codifié au sein de **l'article 1609 nonies C du CGI** il était précisé dans le guide pratique de l'attribution de compensation rédigé par la direction générale des collectivités locales et mis à jour en février 2019.

Ainsi la fiche 4 du guide susmentionné précise : *« il n'est pas possible de diminuer le montant des AC d'un montant supérieur à la perte de bases subies par l'EPCI. Néanmoins, la loi ne précise pas de méthode spécifique de répartition de la baisse des AC entre les communes. Dans ce contexte, il apparaît que deux possibilités s'offrent à l'EPCI lors d'une révision unilatérale à la suite d'une perte de bases imposables :*

- soit répercuter la perte sur toutes les communes dans une logique de solidarité au sein de l'EPCI ;

¹ Il s'agit des produits suivants : l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises (CFE), la totalité de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant au bloc communal, la totalité des fractions d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) revenant au bloc communal et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TATFPNB).

- soit répercuter la perte uniquement sur la ou les communes sur le territoire de laquelle/desquelles la perte de base a été constatée, si l'EPCI est en mesure de démontrer que la perte de recettes fiscales est concentrée sur le territoire d'une seule ou de quelques communes ».

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver cette formalisation de la pratique. Ils prennent par ailleurs acte des ajustements techniques au calcul de la DSC rendus nécessaires par la réforme des impôts de production.

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

ARTICLE 47 quinquies (nouveau)

Reconduction en 2022 du versement d'une fraction de la dynamique de la cotisation foncière des entreprises perçue par les établissements publics territoriaux à la métropole du Grand Paris

Le présent article propose à titre exceptionnel en 2022, comme en 2021, le versement 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.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel que modifié par son amendement n° II-11 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.

I. LE DROIT EXISTANT : LE VERSEMENT EN 2021 D'UNE PARTIE DE LA DYNAMIQUE DE LA CFE À LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE

A. LA LOI « NOTRE » A INSTITUÉ UN SYSTÈME DE FLUX FINANCIERS COMPLEXE ENTRE LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

1. Un système visant à assurer une neutralité financière pour les établissements publics territoriaux et les communes

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT) qui ont « remplacé », à**

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

compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

Ces établissements ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI parmi lesquelles la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle **le 1° du A du XV** de l'article 59 de la loi « NOTRE »¹ du 7 août 2015 prévoyait initialement que, de 2016 et 2020, celle-ci reste établie au profit des EPT, avant que cette exception ne soit prorogée (voir *infra*). En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes et représentant l'équivalent du produit des impôts « ménages » ainsi que de la dotation de compensation de la part salaire (dite « CPS ») issue de la réforme de la fiscalité professionnelle de 2010.

Un principe de « **neutralité financière** » pour les communes et les EPT a ensuite été retenu, d'où la création de multiples flux financiers.

S'agissant des relations entre la MGP et les communes, ces flux concernent notamment les **attributions de compensation (AC)**. Celles-ci représentaient 3,37 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes en 2019 et en 2020. Le X de l'article L. 519-5 du CGCT précité prévoyait initialement que, à compter de 2021, celles-ci soient figées à leur niveau de 2020.

S'agissant des relations entre la MGP et les EPCI, **une dotation d'équilibre² a été créée** : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un EPT perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre et inversement. En budget primitif 2021³, la MGP percevrait 945,7 millions d'euros au titre des dotations d'équilibre versées par les EPT, les recettes totales de la MGP étant estimées à 3,55 milliards d'euros. Parmi les ressources des EPCI prises en compte au titre de 2015, figurent les produits des impôts « ménages » et, **à titre transitoire, la dotation d'intercommunalité**. Ce montant (**55 millions d'euros en 2019**) est prélevé sur la dotation générale de fonctionnement perçue par la MGP (1,19 milliard d'euros en budget primitif 2021) et versé aux EPT. Toutefois, **il était prévu d'exclure ce montant du calcul de la dotation d'équilibre à compter de 2019, ce qui revient à priver les EPT de cette somme pour l'attribuer à la MGP**.

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Rapport sur le budget primitif 2020 de la métropole du Grand Paris.

Ces décisions de stabilisation des flux à compter de 2019 ou de 2020 traduisaient la conviction que la répartition des compétences ainsi que le schéma institutionnel de la MGP serait conduit à évoluer entretemps.

2. Faute d'évolution du schéma institutionnel de la MGP, ce système a été prorogé d'un an en 2019 puis à nouveau en 2020

Faute d'évolution du schéma institutionnel de la MGP, l'article 255 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, avait prorogé le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019. Un mécanisme identique de prorogation pour un an de la dotation d'intercommunalité a ensuite été prévu en 2020 par l'article 257 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

L'article 255 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a ensuite stabilisé globalement le schéma de financement de la MGP jusqu'en 2023, en y intégrant les mesures de gel précitées prévues par les deux dernières lois de finances initiales. Il en découle que jusqu'à cette date, la CFE reste en principe établie au profit des EPT.

B. LE VERSEMENT EN 2021 D'UNE DOTATION ÉGALE AUX DEUX TIERS DE LA DYNAMIQUE DE LA CFE PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX À LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

La seule exception à la stabilisation du schéma de financement de la MGP prévue par l'article 255 de la loi de finances initiale pour 2021 a été la majoration exceptionnelle de la dotation d'équilibre versée par les EPT et par la Ville de Paris d'un montant égal aux deux tiers de la dynamique de la CFE à la MGP. Le calcul du montant de la dynamique de CFE intégrait le prélèvement sur recettes (PSR) de compensation de la baisse de cet impôt institué dans le cadre de la réforme des impôts de production prévue par l'article 2 de la même loi.

Ce versement exceptionnel était justifié par l'impact de la crise sanitaire sur les recettes de la CVAE perçue par la MGP.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA RECONDUCTION EN 2022 DU VERSEMENT EXCEPTIONNEL D'UNE FRACTION DE LA DYNAMIQUE DE LA CFE À LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Le présent article est issu d'un amendement des rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement tel que modifié par son sous-amendement.

Dans sa version initiale, l'amendement des rapporteurs spéciaux prévoyait une version légèrement modifiée du dispositif adopté en loi de finances initiale pour 2021. Ainsi, la majoration de la dotation d'équilibre versée à la MGP par les EPT et la Ville de Paris prévue **au G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République** serait **reconduite en 2022** mais avec **deux différences** :

- d'une part, elle ne serait versée que si les pertes de recettes de CVAE subies par la MGP dépassaient 5 % ;

- d'autre part, elle serait le cas échéant égale à la moitié de la dynamique de la CFE perçue par les EPT et non les deux tiers.

Le sous-amendement du Gouvernement a prévu le retour au dispositif de la loi de finances pour 2021, avec une majoration inconditionnelle égale aux deux tiers de la dynamique de la CFE.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI NE RÉSOUT PAS LA QUESTION STRUCTURELLE DU SCHÉMA DE FINANCEMENT DE LA MGP

À titre liminaire, les rapporteurs spéciaux relèvent que ces mesures de stabilisation et de gel, année après année, des flux financiers croisés entre les communes, les EPT et la MGP sont la conséquence de la regrettable inertie du système, aboutissant à une situation d'une complexité croissante.

Pour mémoire, dans la version du projet de loi de finances pour 2021 adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, il était prévu que le versement exceptionnel au titre de 2021 soit égal à l'intégralité de la dynamique de la CFE. Ce dispositif avait été rejeté par le Sénat en première lecture, dans le souci de préserver l'équilibre financier des EPT, également fragilisés par la crise. Une **version de compromis** avait alors été adoptée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, prévoyant de limiter ce versement aux deux tiers de la dynamique de la CFE, comme le prévoit également le présent article. D'après le budget primitif 2021 de la Métropole du grand Paris, le montant versé à ce titre serait de **15 millions d'euros**.

Les recettes de CVAE perçues par la MGP n'ayant que faiblement diminué en 2021 (- 2,7 %¹), **il est permis de se demander si, rétrospectivement, le versement exceptionnel des deux tiers de la dynamique de la CFE était indispensable à l'équilibre financier de la MGP cette année.** Le budget primitif 2021 montre d'ailleurs que la dotation d'équilibre serait supérieure cette année de 15 millions d'euros à celle de l'année 2020 (931 millions d'euros), attestant du fait que le versement

¹ Budget primitif 2021 de la Métropole du Grand Paris.

exceptionnel n'a pas joué un rôle de compensation mais de renforcement de cette dotation.

Si ce versement exceptionnel, qui représenterait un montant d'environ 15 millions d'euros¹, se justifie davantage en 2022, compte-tenu de la baisse de CVAE plus forte attendue cette année (- 5 % au niveau national), **le dispositif initialement proposé par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale paraît constituer un compromis plus équilibré entre la Métropole du Grand Paris et les territoires qui la composent.**

Lors du débat en séance publique, le Gouvernement, pour défendre le dispositif, a d'ailleurs moins mis en avant la nécessité de compenser les pertes de recettes liées à la crise sanitaire que la nécessité pour la Métropole du Grand Paris de faire face aux enjeux de financement des importants projets d'investissements en cours, notamment dans le cadre de l'organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024.

Les rapporteurs spéciaux proposent donc d'adopter **un amendement n° II-11 revenant à la rédaction initialement proposée de l'amendement dont le présent article est issu**, soit le versement par les EPT d'une fraction égale à la moitié de la dynamique de la CFE perçue conditionnée à une baisse de la CVAE perçue par la MGP de 5 % au moins.

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

¹ Budget primitif 2021 de la Métropole du Grand Paris.

ARTICLE 48

Compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée

Le présent article 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.

Cette réforme a, en effet, généré une baisse des frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties des établissements industriels et transférés aux départements dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 avec pour objectif le financement des revalorisations exceptionnelles du RSA socle décidées par le Gouvernement.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LE FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES DES DÉPARTEMENTS PAR UN DISPOSITIF DE COMPENSATION PÉRÉQUÉE REMIS EN CAUSE PAR LA RÉFORME DES IMPÔTS DE PRODUCTION

A. LA MISE EN PLACE, EN 2014, D'UN DISPOSITIF DE COMPENSATION PÉRÉQUÉE POUR PERMETTRE AUX DÉPARTEMENTS DE FINANCER LES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ

Le dispositif de compensation péréquée (DCP), prévu à l'article 42 de la LFI 2014, vise à attribuer aux départements les recettes, entre autres, issues des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit 3 %¹, perçus par l'État² afin de compléter le financement des allocations individuelles de solidarité : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

En effet, les compensations allouées par l'État en contrepartie des transferts de compétence, ne couvraient que partiellement la charge afférente. De surcroît, la détérioration de la situation économique entraînait,

¹ Dont 2 % en contrepartie des frais de dégrèvement et de non valeurs que l'État prend à sa charge et 1 % pour les frais d'assiette et de recouvrement.

² Au titre de l'article 1641 du code général des impôts.

d'une part, une augmentation du nombre de bénéficiaires des AIS, d'autre part, une dégradation des recettes départementales (notamment des droits de mutation à titre onéreux fortement élastiques à la conjoncture économique). Dans ce contexte, **le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013** a prévu la mise en place de plusieurs mesures en faveur des départements afin de leur assurer un meilleur financement des allocations individuelles de solidarité en complément des mécanismes légaux de compensation et des mesures exceptionnelles mises en œuvre et **permettant de compenser les revalorisations exceptionnelles du RSA socle décidées par le Gouvernement.**

Ce dispositif de compensation, défini à l'article L3334-16-3 du code général des collectivités territoriales, est composé de deux parts :

- **la première part à hauteur de 70 %** de produit des frais de gestion de la TFPB est répartie sur la base du reste à charge des trois allocations individuelles de solidarité (AIS). Le reste à charge correspond à la différence entre le montant des dépenses relatives au RSA, à l'APA et à la PCH de chaque département et le montant des dotations de compensation qu'il reçoit en contrepartie ;

- **la seconde part, représentant 30 %** du produit des frais de gestion de la TFPB, est calculée en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges qui est obtenu par addition des rapports entre :

- le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département ;
- la proportion de bénéficiaires de l'allocation personnalisée pour l'autonomie dans la population du département et cette même proportion dans l'ensemble des départements ;
- la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active dans la population du département et cette même proportion dans l'ensemble des départements ;
- la proportion de bénéficiaires de la prestation de compensation dans la population du département et cette même proportion dans l'ensemble des départements.

Ces rapports sont pondérés respectivement de 30 % pour les deux premiers et 20 % pour les deux suivants.

Le montant attribué à chaque département est enfin calculé en pondérant la somme des attributions au titre des deux parts par le rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département.

À compter du 1^{er} janvier 2019, la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte et, à compter du 1^{er} janvier 2020, le département de La Réunion ne bénéficient plus de ce dispositif en raison de la recentralisation de la compétence relative à l'attribution et au financement du RSA intervenue par l'article 81 de la loi de finances pour 2019¹ pour la Guyane et Mayotte et par l'article 77 de la loi de finances pour 2020² pour la Réunion.

B. LA RÉFORME DES IMPÔTS DE PRODUCTION A ENGENDRÉ UNE BAISSÉ DU DISPOSITIF DE COMPENSATION PÉRÉQUÉE

L'article 29 de la loi de finances pour 2021³ 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 d'intérêt 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.

L'allègement d'impôt est estimé à 1,75 milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et à 1,54 milliard d'euros pour la cotisation foncière soit un total de 3,3 milliards d'euros.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE DOTATION POUR COMPENSER LA PERTE, POUR LES DÉPARTEMENTS, DES PRODUITS ISSUS DES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIÉS (TFPB)

Le présent article prévoit de créer une dotation de 51 600 000 euros destinée à compenser, en 2022, la perte, pour les départements, des produits perçus au titre du dispositif de compensation péréquée lui-même alimenté, notamment, par les frais de gestion **de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des établissements industriels perçus par l'État.**

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

² Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019.

³ Loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020.

Ce montant résulte de l'évaluation faite par le Gouvernement d'une baisse de l'ordre de 5 % du DCP dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Cette dotation serait versée aux départements à l'exception de la Guyane, Mayotte et de la Réunion pour lesquelles le RSA a déjà été recentralisé (cf. *supra*).

Elle serait versée selon les mêmes modalités que le dispositif de compensation péréquée défini à l'article L3334-16-3 du code général des collectivités territoriales c'est-à-dire un versement en deux parts de respectivement 70 % et 30 %.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF À SALUER MAIS QUI DEMEURE LARGEMENT FINANCÉ PAR LES COMMUNES

La réforme des impôts de production a généré une baisse des valeurs locatives et, en cascade, de la TFPB des établissements industriels, des frais de gestion perçus par l'État à ce titre et, enfin, de la fiscalité transférée aux départements dans le cadre du DCP.

Dans ce contexte, il convient de rappeler l'évolution du DCP sur les trois dernières années. Le montant global alloué aux départements s'est établi à 1,015 milliard d'euros en 2020 et à 1,031 milliard d'euros en 2021¹. En 2022, le DCP s'établit à 974 millions d'euros auxquels s'ajoutent 51,6 millions d'euros de la dotation de compensation proposée par le présent article soit un total de 1,025 milliard d'euros.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver la création de cette dotation. Il conviendra cependant de veiller à ce que le montant proposé corresponde à l'euro près à la perte subie par les départements. Les rapporteurs spéciaux relèvent à ce titre que le Gouvernement, lors de l'examen de cet article en séance publique en première lecture à l'Assemblée nationale, s'était engagé à ajuster ce montant au besoin en loi de finances rectificative pour 2022.

¹ Chiffres extraits du jaune « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances 2022.

Les rapporteurs spéciaux relèvent en outre que cette dotation n'est prévue que pour la seule année 2022 le Gouvernement estimant que le DCP retrouvera son dynamisme dès 2023.

Ils se montreront dès lors attentifs à l'évolution du DCP en 2023 pour s'assurer de son dynamisme annoncé, nécessaire afin de compenser la perte des frais de gestion relatifs à la TFBP des établissements industriels qui, elle, est pérenne.

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

ARTICLE 49 (nouveau)

Compensation de la perte des frais de gestion versés aux régions

Le présent article prévoit la création, en 2022, d'une dotation de 107 millions d'euros visant à compenser l'impact, pour les régions, de la baisse de 50 % de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements industriels et la suppression de 50 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En effet, ces mesures ont entraîné une diminution mécanique des frais de gestion versés aux régions en application de l'article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 dans la mesure où le montant des frais de gestion de CFE et de CVAE est directement corrélé à l'évolution moyenne des impôts locaux auxquels ils se rapportent.

Pour cette raison, la réforme des impôts de production décidée par le Gouvernement en 2021 induit, en 2022, une diminution des frais de gestion de CFE et de CVAE que la dotation instituée par le présent article a vocation à compenser.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LE FINANCEMENT DE LA COMPÉTENCE « FORMATION » DES RÉGIONS PAR L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DE CFE ET CVAE

A. LA MISE EN PLACE, EN 2014, D'UN DISPOSITIF DE COMPENSATION POUR PERMETTRE AUX RÉGIONS DE FINANCER LA FORMATION

Un dispositif de compensation est prévu à l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2014¹. Il vise à attribuer aux régions diverses ressources afin de financer l'exercice de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage comprenant les actions en faveur des jeunes, le rééquilibrage et l'aménagement du territoire, la rémunération des stagiaires, les frais liés à la convention entre l'État et l'Agence de services et de paiement.

¹ Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013.

Les ressources transférées sont constituées :

- d'une fraction des frais de gestion perçus par l'État¹, conformément **au d du A du I et du II de l'article 1641 du code général des impôts**, au titre de la cotisation foncière des entreprises revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- d'une fraction des frais de gestion perçus par l'État², conformément **au XV de l'article 1647 du code général des impôts**, au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;

- d'une fraction des produits de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques afférente aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national ;

- d'une dotation de l'État dont le montant est égal au produit versé aux régions en 2020 c'est-à-dire correspondant aux frais de gestion anciennement perçus au titre de la taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (conformément à **l'article 1641 du code général des impôts**).

B. LA RÉFORME DES IMPÔTS DE PRODUCTION A ENGENDRÉ UNE BAISSÉ DES FRAIS DE GESTION PERÇUS PAR L'ÉTAT ET, SUBSÉQUEMMENT, UNE BAISSÉ DES PRODUITS TRANSFÉRÉS AUX RÉGIONS

En premier lieu, l'article 8 de la loi de finances pour 2021³ **a modifié l'article 1586 ter du code général des impôts en abaissant, à compter de 2021, le taux de CVAE (division par deux de ce taux qui passe de 1,5 % à 0,75 %) et en supprimant la part de CVAE (50 %) affectée à l'échelon régional.**

La conséquence de cette mesure est ainsi une division par deux du montant de l'imposition due par les entreprises au titre de la CVAE **soit une diminution d'environ 7,2 milliards d'euros.**

En second lieu, l'article 29 de la loi de finances pour 2021 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 d'intérêt appliqués au prix de revient des différents éléments d'immobilisation.**

¹ L'État perçoit 2 % au titre des frais de dégrèvements et de non-valeurs qu'il prend à sa charge et 1 % de frais d'assiette et de recouvrement.

² L'État perçoit, pour les frais de dégrèvements, de non-valeurs, d'assiette et de recouvrement 1 % du montant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et 1 % du montant de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

³ Loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020.

Ainsi, les taux d'intérêt passent :

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

L'allègement d'impôt est estimé à 1,75 milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et à 1,54 milliard d'euros pour la cotisation foncière soit un total de 3,3 milliards d'euros.

Cette diminution de moitié du taux de CVAE d'une part et des valeurs locatives d'autre part a, de fait, généré une baisse de la CVAE collectée et 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 d'une partie des ressources transférées aux régions.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UNE DOTATION POUR COMPENSER LA PERTE, POUR LES RÉGIONS, DES PRODUITS ISSUS DES FRAIS DE GESTION DE LA CFE ET DE LA CVAE

Cet article est issu d'un amendement déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis favorable du rapporteur spécial tel que modifié par un sous-amendement rédactionnel.

Il crée une dotation de 107 millions d'euros destinée à compenser, en 2022, la perte, pour les régions, des produits perçus au titre de l'article 41 de la loi de finances pour 2014 à savoir les produits sur les frais de gestion de la CFE et la CVAE transférés par l'État.

Cette dotation sera versée aux régions, au département de Mayotte, à la collectivité de Corse et aux collectivités territoriales de Martinique et de Guyane.

Cette dotation sera versée et répartie entre les collectivités selon les modalités prévues **au B du II de l'article 41 de la loi de finances pour 2014** qui prévoit un pourcentage d'affectation pour chaque région.

RÉGION	POURCENTAGE
Auvergne-Rhône-Alpes	9,653 511
Bourgogne-Franche-Comté	4,287 759
Bretagne	3,640 315
Centre-Val de Loire	3,701 089
Corse	0,487 961
Grand Est	7,797 245
Hauts-de-France	13,010 422
Ile-de-France	12,945 384
Normandie	7,545 949
Nouvelle-Aquitaine	8,763 294
Occitanie	8,806 236
Pays de la Loire	4,637 554
Provence-Alpes Côte d'Azur	8,301 023
Guadeloupe	0,964 412
Guyane	0,337 345
Martinique	1,346 064
La Réunion	2,960 443
Mayotte	0,813 994

Source : article 41 de la loi de finances pour 2014

Un amendement de crédits tire les conséquences du présent article en majorant de 107 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 5 « dotation générale de décentralisation des régions ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF À SALUER MAIS QUI DEMEURE LARGEMENT FINANCÉ PAR LES COMMUNES

La réforme des impôts de production a généré une baisse des taux de CVAE et des valeurs locatives et, en cascade, de la CVAE et de la TFPB des établissements industriels, des frais de gestion perçus par l'État à ce titre et, enfin, de la fiscalité transférée aux régions pour le financement de la formation professionnelle.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver la création d'une dotation visant à compenser cette perte de recettes pour les régions. Ils relèvent cependant que cette dotation n'est prévue que pour la seule année 2022.

Dans ce contexte, il convient de rappeler l'évolution du financement de la formation professionnelle sur les trois dernières années. Le montant global alloué aux régions s'est établi à :

- **1,029 milliard d'euros** en 2020 dont 306 millions d'euros de quote-part de TICPE et 723 millions d'euros de frais de gestion (TH, CVAE et CFE) ;

- 722 millions d'euros en 2021 dont 306 millions d'euros de quote-part de TICPE et 416 millions d'euros de frais de gestion (CVAE et CFE). La suppression des frais de gestion de TH a été compensée par une dotation inscrite sur la mission « relations avec les collectivités territoriales » d'un montant de 292,7 millions d'euros soit un total de **1,008 milliard d'euros** ;

- 590 millions d'euros en 2022 dont 301 millions d'euros de quote-part de la TICPE et 289 millions d'euros de frais de gestion CVAE et CFE soit 127 millions de moins qu'en 2021 en raison de l'impact de la réforme des impôts de production. La dotation de 292,7 millions d'euros en compensation de la perte des frais de gestion de TH est maintenue. **Majorée de la dotation de compensation créée par le présent article, le total des financements pour la formation en 2022 s'établit à 989,7 millions d'euros soit 3,8 % de moins qu'en 2020.**

La perte de 127 millions d'euros sera compensée ainsi :

- à hauteur de 18 millions au titre de la clause de garantie selon laquelle le montant de la compensation versée aux régions ne peut être inférieur à celui attribué la première année suivant le transfert. La première année la compensation était de 901 millions d'euros contre 882,7 millions d'euros en 2022 soit une garantie automatique de l'ordre de 18 millions d'euros ;

- la dotation de 107 millions d'euros créée par le présent article, soit un total de 125 millions d'euros, deux millions de moins que la perte estimée.

Au regard du caractère non pérenne de cette dotation, les rapporteurs spéciaux se montreront attentifs à l'évolution des ressources transférées au titre de la compétence formation professionnelle afin de s'assurer de sa juste compensation.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Bernard Delcros, vice-président, la commission a examiné le 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. Bernard Delcros, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 45 à 49) et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Les crédits demandés pour 2022 au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) s'élèvent à 4,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse respectivement de 9,8 % et 8,1 % par rapport à l'an passé.

Les crédits de la mission « RCT » ne représentent qu'une très faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (4,4 %), qui s'élèveraient à 105,5 milliards d'euros en 2022 et ils représentent 8,7 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Contrairement aux années précédentes au cours desquelles la première caractéristique de la mission « RCT » était la stabilité, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit quelques évolutions avec la hausse des crédits alloués à certaines dotations.

Ainsi, la principale action de la mission concerne les dotations d'investissement au bloc communal. En projet de loi de finances pour 2022, cette action enregistre une hausse de 349 millions d'euros en AE et de 51,4 millions d'euros en CP.

En effet, les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été majorés de 337 millions d'euros en AE entre la LFI 2021 et le PLF 2022. Cet abondement permettra de soutenir en particulier les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville ».

Par ailleurs, les CP de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR) enregistrent également une hausse de 14 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.

La dotation de biodiversité, pour sa part, augmente de 10 millions d'euros en AE et en CP. Cette hausse prévue à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2022 a été majorée de 4,3 millions d'euros par un amendement déposé par le Gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale.

Les CP de la DSIL exceptionnelle passent de 100 à 276,1 millions d'euros afin de tenir compte de la montée en puissance de la consommation des CP.

Cette évolution des crédits de la mission s'explique également par des ouvertures de crédits sur les dotations des départements. En effet, la dotation de soutien aux projets des départements est majorée de 20 millions d'euros en AE et de 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.

De surcroît, il est créé une dotation exceptionnelle de 51,6 millions d'euros par l'article 48 du projet de loi de finances 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.

Enfin, il convient de souligner la hausse des crédits du programme 122 « Concours spécifiques et administration ». Cette augmentation de 33,4 % en AE et de 22,6 % en CP soit respectivement 64,9 millions d'euros en AE et 43,4 millions d'euros en CP 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.

Comme les années précédentes, nous vous 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 : 114,8 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2022 soit 2,4 milliards de plus qu'en loi de finances initiale pour 2021 qui correspondent au solde entre une hausse de 3,5 milliards d'euros sur le programme 833 et une baisse de 700 millions d'euros sur le programme 834.

Cette hausse notable des crédits du programme 833 résulte des différentes réformes de la fiscalité locale, en particulier la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production. Cette hausse tient au dynamisme des mécanismes de compensation mis en œuvre : 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 taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) des locaux industriels augmente de 352 millions d'euros ; soit plus de 10 % passant de 3,3 milliards d'euros à 3,6 milliards d'euros en raison du dynamisme des bases de ces impositions. La hausse constatée tient également à de la prise en

charge par l'État de l'absence de prélèvement sur les petites communes surcompensées, entraînant mécaniquement une hausse des avances par douzième aux collectivités locales.

À l'inverse, aucune ouverture de crédits n'est demandée sur le programme 834, créé par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 en réponse à la crise sanitaire pour soutenir les départements via des avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui était doté de 700 millions d'euros en 2021. Cela s'explique par le maintien des DMTO en 2021 et des prévisions rassurantes pour 2022.

Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 45 réforme les 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.

Cette réforme aura un impact mineur sur les départements, la part actuellement libre d'emploi ne représentant pour la plupart d'entre eux que quelques centaines de milliers d'euros. En outre, elle permet d'aligner la DSID sur les autres dotations de soutien à l'investissement et améliorera le ciblage des projets. L'Assemblée des départements de France, que nous avons entendue sur ce point, n'y voit donc pas d'inconvénient.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 45 *bis* aligne le calendrier de notification par le préfet des quatre dotations de soutien à l'investissement des collectivités. Il harmonise également les modalités de publication de la liste des opérations ayant bénéficié de ces dotations. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – 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 représente un coût de 10 millions d'euros financés en crédits « frais » dans le projet de loi de finances.

L'examen de l'article à l'Assemblée nationale a donné lieu à plusieurs apports importants. En premier lieu, les conditions d'éligibilité seraient assouplies : le taux minimum de couverture par un site Natura 2000 a été abaissé de 75 % à 50 %, et le bénéfice de la quatrième fraction de la dotation serait désormais ouvert aux communes figurant dans un décret portant classement ou renouvellement de classement d'un parc naturel régional et non plus nécessairement avoir adhéré à la charte d'un parc naturel régional. En outre, pour les seules communes bénéficiant de la

dotations au titre de la fraction « parcs nationaux », le montant minimum de dotation serait porté de 1 000 à 3 000 euros.

Je me félicite de ces avancées, qui sont le fruit d'un travail commun que nous avons mené avec notre collègue Bernard Delcros et avec le Gouvernement.

Je regrette cependant que le Gouvernement entende financer cette mesure, qui représente un coût de 4,3 millions d'euros, par une minoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cela ne correspond pas à l'accord que nous avons conclu.

Nous vous proposons cependant d'adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 47 prend diverses mesures en lien avec la répartition de la DGF en 2022 et des fonds de péréquation horizontale. Je n'entre pas dans le détail de l'ensemble des mesures proposées et me bornerai à présenter celles qui nous ont paru les plus problématiques.

L'article prévoit de 200 millions d'euros des composantes péréquées de la DGF, avec notamment une hausse de 95 millions de la dotation de solidarité rurale (DSR) et une hausse équivalente de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Toutefois, dans le même temps, un amendement adopté à l'Assemblée nationale a prévu une évolution des modalités de financement des besoins internes de la DGF, dans le sens d'une intensification de leur caractère péréquateur. Le nombre de communes qui verraient leur dotation forfaitaire « écrêtée » pour financer la péréquation verticale passerait de 21 000 à 15 500, soit une concentration assez importante du prélèvement.

Le contexte actuel de réforme des indicateurs financiers ne se prête pas, selon nous, à une telle évolution, dont les conséquences précises sont mal connues à ce jour. Nous vous proposons donc d'adopter l'amendement n° II-6 revenant sur ces dispositions.

L'article 47 prévoit également les conditions de 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. Nous émettons un point de vigilance quant à l'intégration d'impôts comme la taxe locale sur la publicité extérieure ou la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires qui, certes, accroissent la richesse des communes, mais comportent également une dimension incitative. Leur intégration au potentiel financier pourrait donc dissuader les communes de les instituer. Néanmoins, cette évolution est conforme aux délibérations du comité des finances locales et son impact serait somme toute limité.

Notre principal sujet de préoccupation concerne la révision proposée du calcul de l'effort fiscal, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation précise à ce jour. Présentée comme une simplification, la réforme conduit à retirer de la formule de calcul de l'indicateur les ressources intercommunales perçues par la commune. Cette évolution serait donc fortement pénalisante pour les communes appartenant à des intercommunalités fortement intégrées. Certaines évaluations qui circulent évoquent des diminutions d'effort fiscal pouvant aller jusqu'à 40 % dans certaines communes à l'horizon 2028, date de sortie de la réforme des indicateurs.

Dans l'attente de simulations détaillées sur son impact, nous vous proposons donc d'adopter un amendement n° II-7 supprimant ces dispositions. Nous voulons donner un signal au ministre sur la nécessité de revoir les choses. Mais l'année 2022 étant de toute façon une « année zéro » où l'impact de la réforme est nul - ce qui est habile s'agissant d'une année électorale... - nous prenons le temps d'examiner les choses de plus près pour y revenir en PLF pour 2023.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. - Nous vous proposons également d'adopter deux n° II-8 et n° II-9, additionnels après l'article 47 et relatifs au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) reprenant les recommandations que nous avons formulées dans le cadre de notre récent rapport sur le sujet. Je les présente brièvement car nous avons déjà évoqué le sujet à cette occasion. Nous avons retenu seulement les amendements qui ne sont pas concernés par la réforme en cours des indicateurs.

L'amendement n° II-8 vise à instaurer un mécanisme de garantie de sortie pluriannuel pour les ensembles intercommunaux perdant l'éligibilité à une attribution au titre du FPIC. Un tel dispositif, que les élus locaux appellent de leurs vœux, nous paraît particulièrement nécessaire pour donner de la visibilité aux élus sur l'évolution de leurs ressources, dans un contexte bouleversé par la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des indicateurs financiers que nous avons évoquées. Le système actuel de garantie de sortie, avec une dotation égale à 50 % de la dernière attribution la première année uniquement, nous semble trop brutal.

L'amendement n° II-9 vise à faire en sorte que 60 % des ensembles intercommunaux bénéficient effectivement d'une attribution.

L'application qui est aujourd'hui faite du critère d'effort fiscal agrégé conduit en effet à ce que l'attribution soit versée à 55 % d'entre eux environ, ce qui ne nous paraît pas conforme à l'esprit de la loi. Cela nous semble d'autant plus souhaitable que la répartition du reversement au titre du FPIC accorde une place plus importante aux critères de charges que la répartition du prélèvement.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 47 *bis* prévoit que la liste des opérations subventionnées par de la DSIL ou de la DETR est publiée dans un format ouvert et réutilisable. Ce sont des ajustements somme toute mineurs et qui, dans la plupart des cas, rejoignent les pratiques existantes. Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 47 *ter* crée un fonds de solidarité régional, en lieu et place de l'actuel fonds de péréquation régional, afin de tirer les conséquences de l'attribution aux régions en 2021 d'une fraction de TVA en compensation de la suppression de leur part de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE). Ce nouveau fonds de péréquation serait alimenté en 2022 par 0,1 % de la fraction de TVA puis, les années suivantes, 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. Celle-ci inclurait les attributions et prélèvements au titre du fonds de péréquation régional en 2020 et en 2021 et au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Sur ce dernier point, nous avons souhaité revenir au texte de l'accord conclu entre l'État et les régions en septembre 2020. L'ajout de la prise en compte des contributions au titre de 2021 n'y figurait pas. De plus, cet accord initial prévoyait que serait appliqué à l'indice par habitant un retraitement conduisant à limiter l'impact de la péréquation pour certaines des régions contributrices, pris en charge par les autres régions. Nous vous proposons donc d'adopter l'amendement n° II-10, excluant du calcul de la fraction de TVA les contributions au titre de 2021 et mettant en place un système de retraitement à destination de certaines collectivités, afin de revenir au système proposé par les régions.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 47 *quater* encadre et précise la procédure qui permet à un EPCI à fiscalité propre de 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.

Il intègre également au calcul de la dotation de solidarité communautaire le prélèvement sur 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. Ces modifications offrent une plus grande visibilité aux communes.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 47 *quinquies* prévoit à titre exceptionnel en 2022, comme en 2021, le versement 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 CFE afin d'assurer une compensation de ses pertes de recettes au titre de la CVAE attendues pour 2022.

Les recettes de CVAE perçues par la MGP n'ayant que faiblement diminué, de 2,7 % en 2021, il est permis de se demander si, rétrospectivement, le versement exceptionnel des deux tiers de la dynamique de la CFE était indispensable à l'équilibre financier de la MGP cette année. Il se justifie toutefois sans doute davantage en 2022, compte tenu de la baisse de CVAE plus forte attendue cette année : - 5 % au niveau national.

Dans la rédaction initiale de l'amendement dont cet article est issu, qui avait été proposé par les députés rapporteurs spéciaux Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie avant que celui-ci ne soit sous-amendé par le Gouvernement, le versement se limiterait en 2022 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'amendement n° II-11 que nous vous proposons vise à revenir à la proposition des rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui constitue un compromis plus équilibré entre la métropole du Grand Paris et les territoires qui la composent.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – 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.

Nous ne pouvons qu'approuver la création de cette dotation. Il conviendra cependant de veiller à ce que le montant proposé corresponde à la perte subie, ce à quoi c'est d'ailleurs engagé le Gouvernement. Nous relevons, en outre, que cette dotation n'est prévue que pour la seule année 2022 le Gouvernement estimant que le dispositif de compensation péréquée (DCP) retrouvera son dynamisme dès 2023. Il conviendra donc d'être attentifs à l'évolution du DCP en 2023.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 49 prévoit une dotation de 107 millions d'euros visant à compenser l'impact, pour les régions, de la baisse de 50 % de la CFE des établissements industriels et la suppression de 50 % de la CVAE.

Comme pour la dotation destinée aux départements susmentionnée, nous approuvons la création de cette dotation. Cependant, comme précédemment, cette dotation n'étant prévue que pour la seule année 2022, nous serons attentifs à l'évolution des ressources transférées au titre de la compétence formation professionnelle.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

M. Bernard Delcros, président. – Merci de cette présentation très complète.

M. Éric Bocquet. – On nous annonce une chute prévisible de la CVAE de 10 à 12 % au niveau national – même si ce n’est pas le cas pour le Grand Paris. Comme le versement intervient à l’année N+1 ou N+2, les collectivités territoriales doivent s’attendre à des pertes. Un amendement de compensation est-il prévu dans le PLF ?

Les dépenses d’aide sociale des départements ont été fortement impactées : le nombre d’allocataires du revenu de solidarité active (RSA) a doublé. Il y a un risque de perte financière importante pour les départements, qui assument depuis de nombreuses années le reste à charge que l’État n’a jamais compensé. Des mesures spécifiques sont-elles prévues ?

Nous sommes encore au début des mandats municipaux durant lequel les décisions d’investissement se prennent. Les élus déplorent le manque de visibilité de leurs ressources financières. Il y a une évolution de la philosophie : les collectivités territoriales dépendent désormais davantage de la contractualisation, d’appels à projets et non plus de versements pérennes et systématiques – on le voit avec les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), et dans ce budget avec la réforme de la part péréquation de la DSID. Nos rapporteurs ont-ils appréhendé cette question ?

M. Vincent Segouin. – On a transféré une part de taxe foncière des départements vers les communes, qui leur sera compensée par de la TVA. Mais s’agit-il d’une allocation forfaitaire ou d’un taux de TVA, avec une évolution dynamique ?

M. Marc Laménie. – Merci aux rapporteurs pour ce travail étayé sur des sujets complexes. Les élus ont souvent du mal à s’y retrouver.

Les programmes 119 et 122 totalisent 4,23 milliards d’euros ; ce n’est qu’une petite part du partenariat financier entre l’État et les collectivités territoriales – qui s’élève à 100 milliards d’euros. Il reste le prélèvement sur les recettes de fonctionnement, notamment pour la DGF, qui reste un prélèvement sur recettes très important. Quelle est la répartition des masses financières ?

Les élus sont associés aux commissions DETR uniquement pour les gros projets. Nous ne sommes pas associés aux décisions sur la DSIL. Des évolutions sont-elles prévues pour que les parlementaires aient davantage voix au chapitre ?

Mme Christine Lavarde. – Je suis heureuse de constater que les rapporteurs vont dans mon sens, à savoir de préserver les intérêts des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Votre analyse est juste !

Le débat à l’Assemblée nationale est une nouvelle illustration d’un pouvoir descendant qui ne tient absolument pas compte des réalités locales. L’amendement des deux rapporteurs spéciaux tenait compte des difficultés rencontrées et prévoyait une clause de sauvegarde pour la métropole du

Grand Paris en cas de perte de recettes trop importante. Cette clause était parfaitement dans l'étiage de ce qui était supportable pour les comptes des établissements publics territoriaux comme de la métropole du Grand Paris. Or le Gouvernement n'a organisé aucune concertation avec les établissements publics territoriaux. Il a déposé un amendement contre les deux rapporteurs spéciaux qui appartiennent à sa majorité. Personne ne comprend cet amendement, qui met vent debout les présidents des établissements publics territoriaux. Le Gouvernement aurait-il tranché la question de l'organisation institutionnelle de la métropole du Grand Paris ? Qu'il le dise alors ouvertement...

M. Didier Rambaud. – Les deux amendements sur le FPIC ont retenu mon attention. Il y a quelques semaines, je vous avais alerté sur la nécessité d'un lissage pour les communautés d'agglomération issues des anciennes villes nouvelles. Le premier amendement me convient donc, de même que celui prévoyant que 60 % des intercommunalités puissent effectivement bénéficier de cette ressource. J'espère que ces amendements seront adoptés par le Sénat.

Avec Philippe Dallier, j'ai publié un rapport au titre de la délégation aux collectivités territoriales sur l'organisation du Grand Paris. Quelle gouvernance mettre en place ? Celle de la métropole du Grand Paris n'est à pas à la hauteur de son rang.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je salue le travail des rapporteurs. Avez-vous envisagé de réviser les modalités de calcul de l'enveloppe globale de la DETR, pour tenir compte des effets de l'inflation ? Avec le renchérissement des prix de l'énergie et des matières premières, le coût des travaux et des appels à projet augmentera mécaniquement.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je m'interroge sur la logique de l'article 47 *quater* qui prévoit, en cas de baisse des bases imposables d'une intercommunalité, que celle-ci puisse se refaire en diminuant l'attribution de compensations. C'est l'EPCI et non plus la commune qui est comptable du développement économique, et donc responsable de la baisse des bases. Or en ouvrant cette possibilité, on fera payer par des communes des conséquences dont elles ne sont pas comptables. Les rapporteurs envisagent-ils de déposer un amendement revenant à une logique s'inscrivant dans la philosophie initiale de la coopération intercommunale ?

M. Bernard Delcros, président. – Je remercie Charles Guené de son travail sur la dotation biodiversité qui n'est pas intégrée dans la DGF, et qui valorise les aménités rurales. C'est une belle avancée.

Je suis inquiet sur le financement des CRTE, sortes de contrats de ruralité ou de ville de deuxième génération. Nous sommes favorables à une contractualisation infrarégionale entre l'État et les collectivités territoriales. Mais le principe même d'un contrat est de donner de la visibilité financière aux élus, afin qu'ils planifient leurs projets sur la durée du mandat. Or

concrètement, dans les départements que je connais, la première année de mise en œuvre du CRTE fonctionne comme les attributions DETR, sans aucune connaissance de l'enveloppe dont le territoire disposera chaque année. Les territoires y perdent par rapport aux contrats de ruralité qui avaient une visibilité sur cinq ans.

Il y a un vrai risque que la DETR soit absorbée par les CRTE, financés par des crédits de droit commun, et non par des crédits dédiés. La DETR doit rester un outil souple de financement annuel des projets communaux. Sinon les communes n'auront plus de financements de l'État pour leurs projets.

Avec un appel à projet, la collectivité essaie de faire rentrer son projet dans le cadre prédéfini, alors que c'est l'inverse pour un contrat, qui adapte les outils financiers aux initiatives locales. Le CRTE est une forme de régression par rapport aux contrats de ruralité.

Selon Claude Raynal, les 337 millions d'euros de DSIL supplémentaire - en réalité des crédits européens non consommés - sont affectés prioritairement aux villes participant au programme Action cœur de ville, et non aux CRTE comme annoncé initialement par le ministre. Quel est l'avis des rapporteurs sur le financement des CRTE ?

Je suis satisfait du calendrier de notification des dotations. Cette année, dans certains départements, la DETR a été notifiée en août ! Cela complique la réalisation des projets.

Je partage les amendements proposés sur le FPIC, même si le chantier reste ouvert pour une évolution des critères dans les années à venir, notamment en intégrant des critères de superficie.

Que pensent les rapporteurs de l'évolution de la DGF ? Entre 2014 et 2017, elle a baissé de 25 %, passant de 40 à 30 milliards d'euros, hors transferts aux régions. Elle a été stabilisée durant ce quinquennat, mais au final cela diminue le pouvoir d'intervention des collectivités. À l'avenir, ne faudra-t-il pas mettre en place un dispositif d'indexation de la DGF sur l'inflation ? Avec la hausse de celle-ci, on diminuera sinon les capacités d'autofinancement des collectivités.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Une partie des questions posées ne concernent pas directement la mission RCT, mais les finances locales de manière plus large. Avec la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) que nous devrions prochainement adopter, l'ensemble de ces sujets pourraient être regroupés dans le cadre d'un débat spécifique sur les finances des collectivités territoriales, ce dont je me réjouis.

En réponse à Éric Bocquet, il y a un débat sur la chute prévisionnelle des CVAE pour 2022, qui est plutôt estimée à environ 5 %. Aucune compensation n'est prévue à ce stade, même si certains déposeront peut-être des amendements en ce sens en séance. La compensation des pertes de

recettes des collectivités territoriales relevant de la première partie du PLF avec les prélèvements sur recettes, et non de la mission RCT, nous n'avions donc pas vocation à proposer de tels amendements. Je relève cependant que cette chute prévisionnelle est générale mais qu'elle se focalisera sur quelques territoires qui ont été les plus fortement touchés, notamment ceux qui abritent les industries aéronautiques ou ferroviaires. Dans de nombreux autres territoires en revanche, la baisse de CVAE sera absorbable.

Cette année, il y aura des rebonds très significatifs de recettes liés à la prise en compte de l'inflation dans les indices d'évolution des bases foncières. Il n'y a pas non plus à ce stade de raison de craindre une baisse de recettes de DMTO. La TVA devrait quant à elle augmenter de 5 à 6 % cette année. À ce stade, une compensation de l'État ne semble pas nécessaire globalement. Certes, certains territoires peuvent connaître des situations spécifiques nécessitant une intervention ponctuelle en cours d'année.

Concernant toujours les compensations mises en place en faveur des collectivités territoriales, une enveloppe de 200 millions d'euros pour les pertes de recettes en régie - par exemple de thermes ou de stations de ski - de certaines communes a été votée en 2021. Voyons comment les choses évoluent avant de créer des prélèvements sur recettes supplémentaires.

Je partage l'inquiétude de M. Bocquet. L'État a tendance à inciter les collectivités à investir sur certains domaines qu'il juge prioritaires - et parfois approuvés par les associations d'élus -, par exemple le climat. Mais plus il incite les collectivités à investir sur ces sujets, plus il limite leurs capacités à mener leurs propres politiques sur d'autres terrains, qui peuvent répondre au programme électoral de leurs élus et à l'intérêt local qu'il exprime ... Les collectivités territoriales deviennent en quelque sorte les outils des directeurs des services de l'État, qui conditionnent les subventions à l'investissement sur une thématique particulière. L'État organise ainsi la dépense. Comment distinguer la nécessaire impulsion de l'État et la liberté des collectivités ? La réponse n'est pas si simple et une réflexion me paraît devoir être menée sur le sujet. Pourrait-on envisager l'instauration d'une clef de répartition, limitant le fléchage des dotations d'investissement de l'État ?

Monsieur Delcros, effectivement les CRTE trouveront petit à petit leur financement dans la DETR, ce qui limite là encore l'utilisation libre de la DETR... Avançons des propositions plutôt que de subir, car l'État sera tenté de piloter toujours davantage l'investissement des collectivités territoriales, notamment des communes et des intercommunalités.

Monsieur Segouin, la compensation de la suppression de la taxe d'habitation est assurée par une fraction de TVA, dynamique, avec donc une hausse de presque 6 % cette année. Si l'on était une année « normale », Bercy n'aurait pas manqué de dénoncer un effet d'aubaine - comme il l'a fait l'année dernière pour les départements. Mais nous sommes en année préélectorale...

M. Bernard Delcros, président. - Et ce système est fortement péréquateur !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - N'ayons pas d'approche idéologique du sujet : remplacer la taxe d'habitation par de la TVA est une bonne solution pour les petites collectivités territoriales. Au contraire de certaines grosses communes qui bénéficiaient d'une forte dynamique de TH, des communes sans croissance ont intérêt à ce transfert de TVA.

Madame Paoli-Gagin, l'enveloppe de DETR n'augmente pas alors que le coût des travaux a augmenté significativement. Certes, parfois quelques réajustements ont été possibles localement grâce à des crédits non consommés. Cela signifie donc que la DETR diminue, en raison de l'inflation. Le manque de matériaux fait monter les prix, notamment dans le bâtiment. Il faut décoincer les compteurs.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - Monsieur Laménié, les 105 milliards d'euros de transferts financiers de l'État se répartissent en 52,4 milliards d'euros pour les prélèvements sur recettes, principalement la DGF, et les crédits de la mission RCT ; 40,8 milliards d'euros de fiscalité transférée, poste en croissance ; et 11,2 milliards d'euros résultant de transferts de crédits de différents ministères.

Madame Lavarde, je me réjouis d'être en parfaite harmonie avec vous cette année. En général, nous avons plutôt adopté une position de sagesse...

Monsieur Rambaud, nous sommes heureux d'être en phase avec vous sur le FPIC.

Monsieur Mizzon craignait que l'article 47 *quater* contraigne les communes car il permettrait aux intercommunalités de réviser les attributions de compensation. C'était mon premier réflexe à titre personnel. Il y a normalement le pacte d'origine, et ensuite des cas exceptionnels où on peut modifier les attributions de compensation. Mais cela a dérivé. Cet amendement vient sécuriser les règles de baisse des attributions de compensation, jusqu'alors unilatérales et sans encadrement, pour une meilleure lisibilité.

Monsieur Delcros, nous avons pu faire évoluer les choses sur la dotation biodiversité. Il était important que le Gouvernement nous entende.

Claude Raynal a évoqué l'avantage qu'il y a à contractualiser plutôt que de recourir à des appels à projets, mais prenons garde à ce que ces contrats ne soient pas aussi léonins que ceux que l'État a l'habitude de signer....

Il faudrait actualiser et indexer la DGF pour les communes dont elle représente un pourcentage important des ressources. Mais il faut repenser entièrement le système. Nous avons évoqué le problème des indicateurs financiers. Lorsque les trajectoires de ces indicateurs jusqu'en 2028 seront

révélees lors de la prochaine législature, beaucoup d'entre nous souhaiteront une réforme de la fiscalité locale. La situation actuelle nous invite selon moi à une réforme globale davantage qu'à des ajustements marginaux de paramètres financiers qui n'ont plus grand sens.

Monsieur Laménie, le seuil fixé pour les commissions DETR leur permet d'examiner 80 % des projets. En 2020, le Sénat a adopté une proposition de loi pour renforcer le rôle de ces commissions, qui n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale. Cela pourrait faire progresser les choses.

M. Bernard Delcros, président. – Merci pour ces précisions.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales. »

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 45

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 45.

Article 45 bis

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 45 bis.

Article 46

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 46.

Article 47

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-6 vise à supprimer l'alinéa 14, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, qui relève de 0,75 à 0,85 fois le potentiel financier moyen par habitant du seuil d'éligibilité des communes à un écrêtement de leur dotation forfaitaire. Modifier la structure des communes écrêtées serait malvenu, car nous manquons de simulations. Le nombre de communes concernées passerait de 21 000 à 15 500, ce qui concentrerait l'effort sur ces communes.

M. Bernard Delcros, président. – Avant de modifier les critères, il faut faire des simulations pour évaluer les conséquences concrètes de ce changement.

L'amendement n° II-6 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-7 supprime la modification de la formule de calcul de l'effort fiscal qui supprime les produits intercommunaux de ce calcul. Cela se ferait au détriment des intercommunalités fortes et de leurs communes membres. Il n'y aurait pas d'impact en 2022, mais nous voulons envoyer un message au Gouvernement et à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

L'amendement n° II-7 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 47 ainsi modifié.

Après l'article 47

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-8 vise à instituer un mécanisme de garantie de sortie lissé sur quatre ans au lieu des deux premières années. L'amendement n° II-9 permet que 60 % des EPCI perçoivent une attribution au titre du FPIC, alors qu'actuellement la proportion n'est que de 55 % – ce qui n'est pas conforme à l'esprit du texte.

L'amendement n° II-8 est adopté, ainsi que l'amendement n° II-9. La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de ces articles additionnels.

Article 47 bis

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 47 bis.

Article 47 ter

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-10 vise à revenir aux termes de l'accord de partenariat conclu entre l'État et les régions le 28 septembre 2020. L'accord initial prévoyait l'application, à l'indice par habitant permettant de calculer la fraction de TVA, d'un retraitement conduisant à traiter les situations particulières de la région des Pays-de-la-Loire et de la Corse. L'article 47 *ter* prévoit que le produit de la fraction de TVA est majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2020 et en 2021 au titre du fonds de péréquation. L'ajout de la prise en compte des contributions au titre de 2021 ne figurait pas dans le texte de l'accord entre l'État et les régions, qui prévoyait uniquement que le produit perçu par chaque région devrait être majoré des attributions reçues et minoré des prélèvements appliqués en 2020. Enfin, l'amendement prévoit que les attributions individuelles perçues ou versées par chaque collectivité au titre du FNGIR fassent l'objet d'une notification annuelle. Ces ajustements ont été approuvés par les régions. Pourquoi le Gouvernement est-il revenu dessus ? Revenons à la rédaction initiale.

L'amendement n° II-10 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 47 *ter* ainsi modifié.

Article 47 quater

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 47 *quater*.

Article 47 quinquies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement que nous proposons à l'article 47 *quinquies* revient sur la proposition d'équilibre entre les établissements publics territoriaux et la métropole du Grand Paris. La position des rapporteurs spéciaux de l'Assemblée nationale semblait équilibrée, alors que le sous-amendement du Gouvernement a déplacé maladroitement le curseur, et d'une manière non nécessaire.

Mme Christine Lavarde. – Je reçois à l'instant une information complémentaire, qui m'incitera à sous-amender l'amendement des rapporteurs. La version préparée par les députés Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie prend mal en compte l'intégration des dotations de compensation pour perte de fiscalité dans le calcul au profit de la métropole du Grand Paris. Cela concerne surtout le territoire Paris-Est – Marne & Bois. Il faudrait préciser la rédaction pour que le dispositif soit pleinement efficient. Les présidents des établissements publics territoriaux y travaillaient hier encore.

L'amendement n° II-11 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 47 *quinquies* ainsi modifié.

Article 48

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 48.

Article 49

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 49.

La commission a décidé également de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte de concours financiers, des articles 45, 45 *bis*, 46, 47 *bis*, 47 *quater*, 48 et 49. Elle a confirmé également sa décision de proposer au Sénat d'adopter les articles 47, 47 *ter* et 47 *quinquies* tels que modifiés par ses amendements, et d'adopter ses deux amendements portant articles additionnels après l'article 47.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Jean-Léonce DUPONT, président du département du Calvados, président de la commission des finances de l'ADF ;
- Mme Carine RIOU, conseillère finance de l'ADF ;
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement.

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- Mme Claire DELPECH, responsable finances et fiscalité d'Intercommunalités de France

France Urbaine

- M. Franck CLAEYS, DUPUY, délégué adjoint ;
- M. Anselmo JALABERT, chargé de mission.

Région de France

- M. Jules NYSSSEN, délégué général ;
- M. William TISSANDIER, conseiller finances publiques.

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/pjlf2022.html>