

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

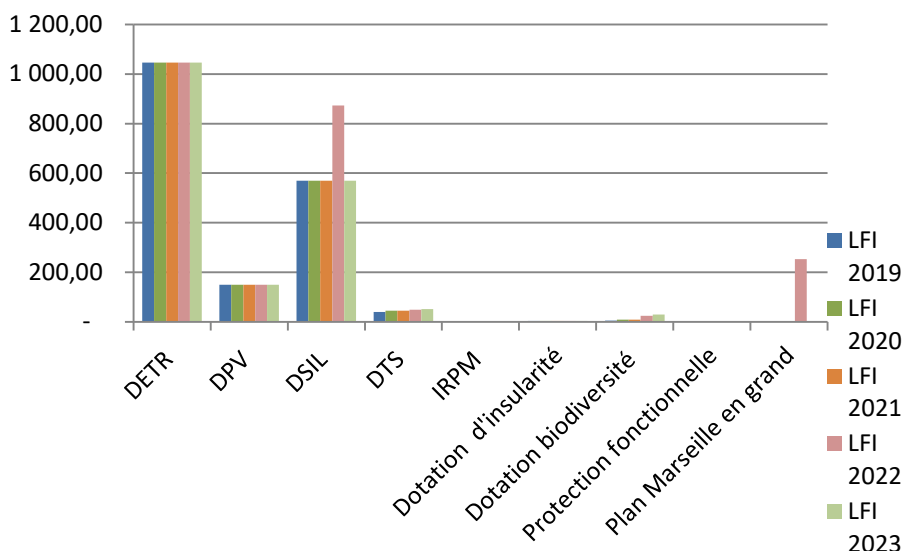
- les crédits de la DTS augmentent de 3 millions d'euros en AE et en CP afin de pérenniser une partie des nouvelles stations déployées ;

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

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

Évolution en AE des dotations du bloc communal 2019-2023

(en millions d'euros)



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

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

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

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

- la diminution à hauteur de 17 millions d'euros des AE allouées au fonds de reconstruction à la suite de la tempête Alex et, parallèlement, une hausse des CP de 38,2 millions d'euros afin de tenir compte de l'avancement des travaux ;
- une augmentation de 7 millions d'euros en AE et CP pour les subventions exceptionnelles de fonctionnement pouvant être accordées par l'État aux communes connaissant d'importantes difficultés financières ;
- une augmentation à hauteur de 11,5 millions d'euros des CP relatifs aux subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques ;
- l'intégration de la dotation pour frais de garde au PSR « Dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux » (DPEL).

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

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

- **une hausse de 320 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF**, dont 200 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- **une réforme de la DSR**, avec le remplacement du critère de longueur de voirie communale utilisé pour le calcul des attributions versées au titre des fractions « péréquation » et « cible » de cette dotation par un critère de superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population ;
- **la neutralisation, à nouveau en 2023 des effets de la réforme des modalités de calcul de l'effort fiscal** prévues par la loi de finances pour 2022 ;
- **deux évolutions aux modalités de répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) répondant à des recommandations formulées par les rapporteurs spéciaux dans le rapport de contrôle qu'ils ont consacré à ce dispositif**, en étendant sur cinq ans le mécanisme de garantie de sortie en cas de perte d'éligibilité à un reversement et en supprimant le critère d'insuffisance d'effort fiscal agrégé déterminant l'inéligibilité à un reversement ;
- **une suspension du mécanisme de garantie sur l'évolution des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) départementales**, afin de tirer les conséquences de la suppression de cet impôt prévue à l'article 5 du présent projet de loi de finances. **Par souci de cohérence avec l'amendement de la commission des finances déposé sur ce même article prévoyant le décalage d'un an de cette réforme, un amendement est proposé afin de supprimer cette disposition qui serait devenue sans objet.**

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

L'article 45 *ter* prévoit le maintien de la dotation particulière « élu local » pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2023 en basant son mode de calcul sur chacune de ses communes déléguées. L'attribution au titre de cette dotation serait ainsi égale à la

somme des dotations particulières calculées sur le périmètre de leurs communes déléguées. Cette diminution de ressources peut représenter un frein à la création de communes nouvelles. Le dispositif proposé permettrait donc de ne pas décourager les initiatives de fusions entre communes mais sa portée resterait très limitée.

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

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

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

- une **saisine pour avis non contraignant des présidents de conseil départemental sur les projets subventionnés au titre de la DSID** dans la région ;
- une **communication à la commission DETR de l'ensemble des demandes de subvention** dès lors que le dossier est bien éligible, permettant ainsi d'accroître l'information des élus sur les choix opérés par le préfet en matière d'attribution de subventions ;
- l'**obligation d'une communication annuelle du préfet de département à la commission DETR sur l'emploi de la DSID dans le département**, comme c'est déjà le cas pour la DSIL.

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



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



Charles GUENÉ
Rapporteur spécial
Sénateur (LR)
de la Haute-Marne

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28