

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME XII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par M. Loïc HERVÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François BonhoMme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES », PÔLE DE STABILITÉ AU SEIN DES FINANCES LOCALES	9
A. LES DÉPENSES ET RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT CONNU DES BOULEVERSEMENTS RÉCENTS	9
1. <i>La maîtrise forcée des dépenses et les « contrats de Cahors »</i>	9
2. <i>La réforme de la fiscalité locale</i>	10
B. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS RESTENT STABLES.....	11
C. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » VOIT SES CRÉDITS DIMINUER EN RAISON DE MESURES DE PÉRIMÈTRE.....	13
1. <i>Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements »</i>	14
2. <i>Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »</i>	26
II. FISCALITÉ, DOTATIONS : AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LEURS FINANCES	32
A. FISCALITÉ LOCALE : MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS AUX RÉFORMES.....	32
1. <i>Associer les élus en amont de la réforme</i>	32
2. <i>Informers les collectivités sur les conséquences des réformes de la fiscalité locale</i>	33
3. <i>Pérenniser les évolutions</i>	36
B. DOTATIONS D'INVESTISSEMENT : ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE ET L'ASSOCIATION DES ÉLUS AUX ATTRIBUTIONS	40
1. <i>Une transparence encore inégale dans l'attribution des dotations</i>	40
2. <i>Une insuffisante association des élus aux décisions d'attribution</i>	43
3. <i>Un fonctionnement « en silos » des dotations</i>	46
III. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION	47
A. L'AUTOMATISATION DU FCTVA (ARTICLE 77)	48
1. <i>Une mesure d'apparence technique demandée par les collectivités</i>	48
2. <i>Un report domageable qui ne doit pas conduire l'État à dénaturer sa proposition</i>	49
B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (ARTICLE 78)	49
1. <i>Le projet du Gouvernement apporte globalement satisfaction</i>	49
2. <i>Une réforme inaboutie en ce qui concerne la dotation d'intercommunalité</i>	51
C. LA RÉPARTITION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT	52
1. <i>La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (article 78 ter)</i>	52
2. <i>Le gel de la DETR (article 78 nonies) pour une réforme aux contours encore flous</i>	52
3. <i>Des difficultés persistantes sur la DSIL et la DSID</i>	56
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	59

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le **mardi 26 novembre 2019**¹ sous la présidence de **Catherine Di Folco**, a examiné, sur le **rapport pour avis de Loïc Hervé**, les crédits de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits au projet de loi de finances pour 2020**, ainsi que les articles rattachés à cette mission.

Le rapporteur, après avoir rappelé le **poids modeste qu'occupe la mission au sein des concours financiers de l'État aux collectivités**, a constaté que la baisse de 2,1 % des crédits ouverts en autorisations d'engagement au titre de 2020 résultait de mesures périmétriques. La mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » se caractérise donc par la stabilité globale de ses crédits, qui revient souvent, en raison des prévisions d'inflation de 1,1% pour 2020, à une baisse nette.

À cet égard, le rapporteur a plus particulièrement **insisté sur le gel des dotations générales de décentralisation (DGD) à leur niveau de 2009, qui revient à une baisse en euros constants de l'ordre de 11 %**. Ce gel soulève des difficultés constitutionnelles au regard de l'article 72-2 de la Constitution, l'État étant tenu de compenser ses transferts de compétences aux collectivités territoriales. Cette compensation devrait selon toute vraisemblance inclure la prise en compte de l'érosion monétaire.

Le rapporteur a en deuxième lieu fait part de ses **réserves sur certains aspects du programme 122 « Concours spécifiques et administration »**. **L'extinction du fonds d'aide aux collectivités accueillant des rassemblements ponctuels d'exceptionnelle importance**, doté de 2 millions d'euros en 2019, contraste avec la permanence des besoins sur le terrain en la matière. **L'aide financière de 50 millions d'euros à Saint-Martin**, qui est à nouveau prélevée sur l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, est indispensable mais il est problématique qu'elle ne soit pas imputée sur le budget de l'État, ce qui traduirait mieux l'esprit de solidarité nationale ayant présidé à sa création. Enfin, le **transfert des crédits dédiés aux investissements informatiques de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) vers la future direction du numérique du ministère de l'intérieur** pourrait se traduire, *in fine*, par une perte de contrôle sur ces investissements stratégiques.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

La commission n'a néanmoins pas souhaité s'opposer à l'adoption des crédits de la mission et a jugé préférable de réviser les modalités de leur répartition ainsi que des dotations qui en dépendent. Les amendements adoptés en conséquence aux articles rattachés ont trois objets.

Ils tendent d'abord à assurer une **meilleure information des élus et du public** sur la répartition des dotations. Serait ainsi instituée une obligation de consultation préalable des présidents de conseils départementaux et de publication des décisions d'attribution du préfet de région pour le cas de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

Faisant le constat du **défaut d'association des élus aux décisions d'attribution de dotations**, ils visent également à renforcer leur contrôle sur la répartition de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Il serait créé une commission départementale des investissements locaux, compétente pour se prononcer sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) mais également sur des décisions d'attribution de la DSIL « *redescendues* », pour l'essentiel, au niveau du préfet de département. La faculté, pour les préfets, d'attribuer un « *bonus* » de subvention aux collectivités ayant respecté leur « *contrat de Cahors* » serait encadrée, afin de s'assurer que les décisions de subventionnement répondent uniquement à des besoins d'investissement.

Enfin, pour **garantir une répartition des compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) strictement fondée sur les nécessités du territoire et non sur des considérations budgétaires**, la commission a souhaité assurer la neutralité financière d'une éventuelle restitution de compétences d'un EPCI à fiscalité propre vers ses communes membres. La somme correspondant à la baisse de la dotation d'intercommunalité perçue par un EPCI à fiscalité propre en raison de la diminution de son coefficient d'intégration fiscale (CIF) serait intégralement compensée par une dotation de territorialisation répartie entre ses communes membres. Pour éviter tout risque de « *désintégration* » excessive, cette garantie ne s'appliquerait qu'aux EPCI dont le CIF reste supérieur à un seuil de 0,4.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et adopté quatre amendements aux articles 78 et 78 nonies, ainsi que cinq amendements portant articles additionnels après l'article 78 nonies, rattachés à la mission au sein du projet de loi de finances pour 2020.**

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » du projet de loi de finances pour 2020, ainsi que des articles rattachés à cette mission.

Soyons francs : l'examen de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sera cette année plus frustrant encore que par le passé. Alors même que l'essentiel pour les finances des collectivités territoriales semble se jouer ailleurs, sur la réforme de la fiscalité prévue dans la première partie du présent projet de loi de finances, il ne saurait en être question dans ce rapport. Pourtant, les multiples implications de la suppression prématurée de la taxe d'habitation ne semblent pas être totalement prises en compte, ni même tout à fait connues. À titre d'exemple, la perte d'un pouvoir de taux des départements, et avec lui d'un lien avec le contribuable local, par le transfert de leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal, ne peut qu'être regrettée par votre commission, qui y perçoit une évolution institutionnelle significative. Néanmoins, ses dispositions relevant de la première partie du projet de loi de finances, cette réforme ne sera l'occasion ici que de déplorer la prise en compte tardive par le Gouvernement des effets de bord qu'elle induit sur les indicateurs financiers des collectivités concernées.

Plus largement, l'examen des crédits inscrits au titre de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sera l'opportunité de souligner l'inquiétante perte de visibilité des collectivités territoriales sur leurs finances. Prises dans une litanie de réformes de la fiscalité locale, source d'insécurité juridique et d'incertitude financière, tributaires de dotations de l'État sur lesquelles elles n'ont aucun contrôle, les collectivités sont incapables de se doter d'une programmation budgétaire pérenne et sereine. Votre commission des lois, attachée aux conditions dans lesquelles s'exerce la libre administration des collectivités territoriales, est attentive à ce que celles-ci puissent retrouver un rapport apaisé à leurs finances et formule en ce sens plusieurs recommandations.

Cela conduit votre commission à rappeler au Gouvernement, mais également au Parlement dans son ensemble, le nécessaire respect du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrivent les relations entre l'État et les collectivités territoriales. En particulier, l'application des règles fixées par l'article 72-2 de la Constitution, dont celle de compensation financière intégrale des transferts de compétences de l'État n'est pas des moindres, ne saurait souffrir de la moindre ambiguïté.

Votre commission est également attentive, au-delà des montants de crédits ouverts au titre de la mission, pour lesquels les analyses de la commission des finances font autorité, aux stratégies de recentralisation que peuvent masquer les modalités de répartition de ces crédits. Il est à cet égard de la première importance que les dotations d'investissement versées par l'État aux collectivités ne servent d'autre but que celui de soutenir l'investissement local, au plus près des besoins du terrain. Votre commission est tout particulièrement attachée à ce qu'aucun « *pré-fléchage* », décidé à Paris, ne dévoie ces dotations de leur objectif premier.

Enfin, votre commission des lois se doit aussi de veiller à l'incidence que des dispositions financières peuvent avoir sur l'architecture institutionnelle locale, incidence qui n'est pas toujours souhaitée ni souhaitable, comme nous le verrons à propos de la dotation d'intercommunalité.

Frustrant s'avère décidément l'examen de cette mission, qui laisse entrevoir la possibilité d'une confiance retrouvée dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Il nous appartient désormais d'en prendre, au plus vite, le chemin...

I. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES », PÔLE DE STABILITÉ AU SEIN DES FINANCES LOCALES

A. LES DÉPENSES ET RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT CONNU DES BOULEVERSEMENTS RÉCENTS

1. La maîtrise forcée des dépenses et les « *contrats de Cahors* »

Les dépenses des collectivités territoriales ont connu depuis 2014 une très forte contrainte de la part de l'État. La baisse de 10 milliards d'euros, entre 2014 et 2017, des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales répondait ainsi à la volonté de voir les collectivités diminuer leurs dépenses d'autant.

Cette logique coercitive a culminé avec les contrats de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement prévus par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui prévoit un dispositif de contractualisation destiné à maîtriser les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de critiquer ce dispositif dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019¹. Sous couvert de démarche partenariale, ces contrats léonins n'offrent pas de réel choix aux collectivités signataires puisqu'ils sont signés sous la contrainte. Ils reviennent à une mise sous tutelle des collectivités signataires, l'État acquérant par ce moyen un droit de regard sur leur gestion financière contredisant le principe constitutionnel de libre administration. Enfin, leurs clauses ne répondent pas toujours à la logique de bonne gestion financière qu'ils prouvent.

Il souhaiterait néanmoins insister sur deux effets pervers de la maîtrise contrainte des dépenses et des « *contrats de Cahors* », qui affectent directement l'évaluation portée sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ». Premièrement, le respect de ces contrats peut avoir une incidence sur l'attribution de dotations relevant du programme 119 de la mission : les représentants de l'État ont ainsi la possibilité de majorer le taux de subvention des collectivités territoriales respectant leur « *contrat de Cahors* »², ce sur quoi votre rapporteur aura l'occasion de revenir. Deuxièmement, cet effort continu de maîtrise des dépenses a empêché les collectivités territoriales concernées d'avoir une visibilité pluriannuelle sur l'évolution de leurs dépenses.

¹ Voir l'avis n° 153 (2018-2019), tome XII, de votre rapporteur sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2019, p. 7, déposé le 22 novembre 2018 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-12.html>.

² Cette possibilité est prévue au VII de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

2. La réforme de la fiscalité locale

En ce qui concerne les recettes des collectivités territoriales, la réforme de la fiscalité locale prévue dans le cadre de la première partie du présent projet de loi de finances suppose un nouveau bouleversement auquel devront s'adapter les collectivités.

Principales dispositions et mesures de l'article 5 du présent projet de loi de finances

- La suppression de la taxe d'habitation en 2023 :

En 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales serait supprimée, laissant place à une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux non affectés à la résidence principale. Cette suppression entraîne une perte de recettes fiscales de l'ordre de 17,6 milliards d'euros, principalement pour le bloc communal.

Pour accompagner cette suppression jusqu'en 2023, diverses dispositions de gel sont proposées pour stabiliser la situation des contribuables et réduire le coût de la réforme pour l'État : gel des taux, gel des abattements, gel de l'effet des délibérations instituant une taxe d'habitation sur les logements vacants, ou encore gel des dispositifs d'intégration fiscale.

- Le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties départementale aux communes :

En 2021, la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) affectée jusqu'alors aux départements est affectée aux communes. Ce transfert vise à compenser, en majeure partie, aux communes la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et à renforcer la spécialisation de la TFPB en supprimant un échelon de collectivité bénéficiaire - le département.

- L'adaptation des règles de lien et de plafonnement des taux des impositions directes locales :

La TFPB remplace la TH comme impôt pivot : la cotisation foncière des entreprises (dès 2020) et la TH sur les résidences secondaires (dès 2023) ne pourront donc augmenter dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de TFPB ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières. Corrélativement, le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) ou de TH sur les résidences secondaires devra être diminué dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de TFPB, soit à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières, soit à la plus importante de ces deux diminutions lorsque les deux taux sont en baisse.

- L'instauration d'un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation liés au transfert de la TFPB départementale aux communes :

L'article 5 met en place un mécanisme de coefficient correcteur visant à neutraliser les surcompensations et les sous-compensations, *via* le compte d'avances aux collectivités territoriales.

Le coefficient correcteur, qui est fixe, doit s'appliquer chaque année aux recettes de TFPB de la commune et le complément ou la minoration qui en résulte a vocation à évoluer dans le temps comme la base d'imposition à la TFPB. Les hausses de taux bénéficient entièrement aux communes qui les ont votées.

Ce coefficient correcteur se traduira chaque année par une retenue sur le versement des recettes de TFPB pour les communes surcompensées ou par le versement d'un complément pour les communes sous-compensées.

• Des mesures de compensation pour les EPCI, les départements et les régions :

Pour compenser les départements et les EPCI, il est proposé de leur affecter une fraction du produit de la TVA à compter de 2021 déterminée par rapport aux recettes perdues en 2020. Un mécanisme de garantie est proposé. Il implique que si les recettes à verser pour une année sont inférieures au montant des recettes perdues en 2020, l'État finance cette différence.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté une mesure créant un fonds au profit des départements doté de 250 millions d'euros à répartir entre eux selon des critères de ressources et de charge. La dynamique de la TVA sur cette enveloppe constituera un fonds à mobiliser en cas d'urgence.

Les régions - qui perdent 300 millions d'euros de frais de gestion - seraient compensées par voie de dotation.

Source : commission des finances du Sénat

Les élus font ainsi face à une double incertitude :

- d'une part, la réalité de la compensation « à l'euro près » promise par le Gouvernement sur laquelle, au regard des expériences passées, il est permis d'émettre des doutes ;

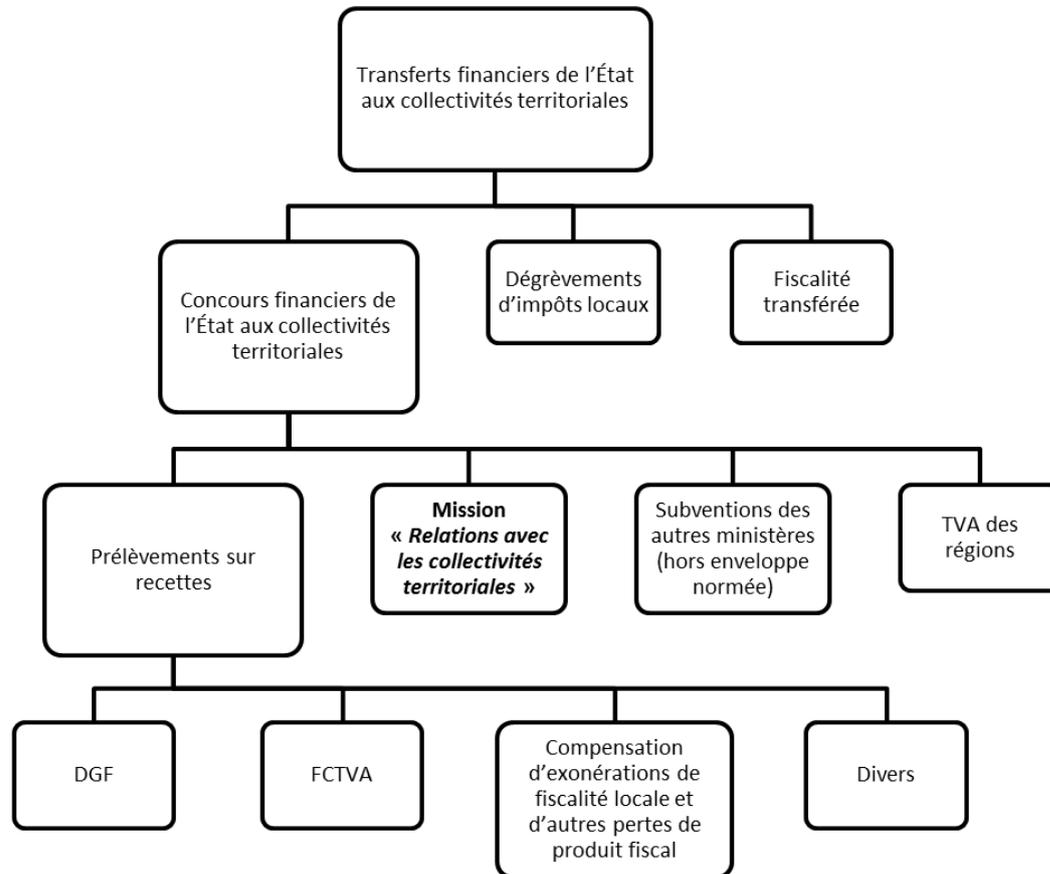
- d'autre part, la perte pour les départements d'une ressource sur laquelle ils avaient un pouvoir de taux, ce qui leur fait perdre un lien précieux avec le contribuable.

C'est dans ce contexte mouvant que votre rapporteur a été conduit à émettre un avis sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ». À cet égard, les concours financiers et cette mission représentent **dans ce paysage troublé un des rares pôles de stabilité.**

B. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS RESTENT STABLES

Les crédits ouverts au titre de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » financent des dépenses budgétaires destinées aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Ils constituent une fraction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui représentent eux-mêmes une part seulement des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (42,3 %). Au total, la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » ne représente qu'un montant modeste de ces transferts financiers (3,3 %).

Architecture des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales



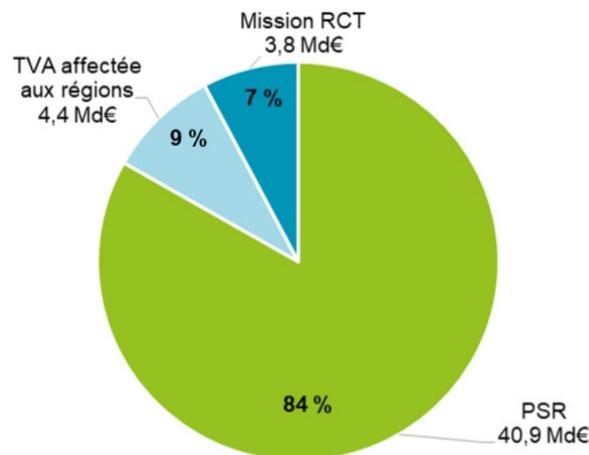
Source : commission des lois du Sénat

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui représentent 49,1 milliards d'euros en 2020, augmentent légèrement par rapport à 2019 avec un gain de 576 millions d'euros. Cette hausse n'est pas due à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » mais au **dynamisme de la TVA affectée aux régions** (qui connaît une augmentation de 128 millions d'euros) ainsi qu'à la **progression de l'investissement des collectivités territoriales**, ce qui conduit mécaniquement à une hausse du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de l'ordre de 351 millions d'euros. Le montant de la DGF est stable et atteint 26,9 milliards d'euros pour 2020¹.

¹ Le montant pour 2020 (26,950 milliards d'euros) constitue une très légère augmentation par rapport à 2019 (26,945 milliards d'euros).

Au sein des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » représente 7,8 % du montant du total de ces concours.

**Répartition des concours financiers de l'État
aux collectivités territoriales
en autorisations d'engagement pour 2020**



Source : annexe « Transferts de l'État aux collectivités territoriales »
au PLF pour 2020

C. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » VOIT SES CRÉDITS DIMINUER EN RAISON DE MESURES DE PÉRIMÈTRE

Les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » s'élèvent à 3,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,45 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2020. **Ils connaissent entre 2019 et 2020 une baisse nette de 2,1 % en autorisations d'engagement, tandis que les crédits de paiement augmentent légèrement de 0,4 %.**

Cette mission est composée de deux programmes : le **programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »**, qui représente **93,8 % des crédits** (3,58 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,26 milliards d'euros en crédits de paiement) et le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** qui représente **6,2 % des crédits** (235 millions d'euros en autorisations d'engagement et 195,8 millions d'euros en crédits de paiement).

1. Le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements »

a) Les dotations générales de décentralisation (actions n° 2, 4, 5 et 6), une stabilité en trompe-l'œil

Les dotations générales de décentralisation (DGD), regroupées au sein des actions n° 2, 4, 5 et 6, restent gelées en 2020. Elles représentent en tout 1,55 milliard d'euros, répartis en fonction de la collectivité destinataire (communes, départements, régions ainsi que divers concours particuliers versés indistinctement à plusieurs niveaux de collectivités).

Le principe de compensation a présidé au mouvement de décentralisation dès 1983¹ : tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner du transfert des ressources correspondantes, sans quoi les collectivités ne seraient pas en mesure d'en assurer effectivement l'exercice. Ce principe fondamental a été consacré par la Constitution, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2003². L'article 72-2 de la Constitution prévoit désormais 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.* »

Derrière son apparente simplicité, il existe en réalité des fondements juridiques divers au droit à la compensation.

Le droit à la compensation : un principe aux modalités d'application diverses

L'État est tenu d'apporter une compensation financière intégrale, concomitante et indexée à des collectivités pour l'exercice de compétences dans **quatre cas distincts, reposant sur des fondements juridiques différents.**

• Le transfert de compétences (articles 72-2 de la Constitution et L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales)

Dans le cas où l'État transfère une compétence qu'il exerçait auparavant à des collectivités territoriales, il est tenu d'apporter des ressources « *équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées* » (au titre de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales).

¹ Article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et articles 94 et 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

² Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

La compensation est donc égale à la charge financière que supportait l'État pour l'exercice de la compétence au moment de son transfert. En ce qui concerne son évolution postérieure, le principe d'une évolution égale à celle de la dotation globale de fonctionnement est posé dès 1982 dans la loi (article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*). Ce principe n'est cependant plus respecté depuis 2012 (article 30 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012*) et le gel de cette compensation à son niveau de 2009 (*cf. infra*).

Toutefois, lorsque des compétences sont transférées au maire en tant qu'agent de l'État, elles n'entrent pas dans le champ de l'article 72-2 puisque cette compétence n'est pas exercée par une collectivité à proprement parler mais au nom de l'État¹. Cet argument s'avère néanmoins peu opérant dans la pratique : que ces compétences soient exercées au nom de l'État ou de la collectivité, elles se traduisent par des dépenses supplémentaires pesant sur le budget de la commune. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu que ce type de transferts peut constituer un accroissement des charges financières à même de peser sur l'organisation des services municipaux et donc d'entraver la libre administration des communes².

• La création de compétences (articles 72-2 de la Constitution et L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales)

Dans le cas où le législateur octroie une nouvelle compétence aux collectivités territoriales, il accompagne cette création de ressources correspondantes uniquement si l'exercice de cette compétence est rendu obligatoire. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière, mais la compensation doit naturellement être suffisante pour ne pas constituer une entrave au principe de libre administration³.

• L'extension de compétences (articles 72-2 de la Constitution et L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales)

L'extension de compétences est soumise au même régime que la création de compétences. Elle consiste en l'élargissement du périmètre ou en la modification de la nature ou de l'objet d'une compétence dont l'exercice est déjà assuré par les collectivités territoriales, ayant pour conséquence de créer une charge supplémentaire pour celles-ci. Le droit à une compensation financière n'est garanti que si l'extension présente un caractère obligatoire et le législateur en détermine le niveau et les modalités sous la réserve qu'ils n'entraient pas la libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel a précisé qu'une disposition législative aménageant les conditions d'exercice d'une compétence (sans en élargir le périmètre ni en modifier la nature ou l'objet) n'ouvrirait pas nécessairement droit à compensation⁴.

¹ Considérant 7 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-29 QPC du 22 septembre 2010, consultable à l'adresse suivante :

https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201029_37QPC.htm.

² Considérant 8 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-29 QPC du 22 septembre 2010 précitée.

³ Considérants 12 à 14 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2008-569 DC du 7 août 2008, consultable à l'adresse suivante :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2008/2008569DC.htm>.

⁴ Considérant 6 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-109 QPC du 25 mars 2011, consultable à l'adresse suivante :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2010109QPC.htm>.

• La modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences transférées (article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales)

Lorsque l'État, par les modifications réglementaires qu'il adopte sur une compétence transférée, crée une charge supplémentaire pour les collectivités en assurant l'exercice, il est tenu de compenser celle-ci.

L'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée ».

Néanmoins, lorsque l'État adopte par voie réglementaire des mesures de portée générale renchérissant le coût pour les collectivités de l'exercice d'une compétence, il n'est pas nécessairement tenu d'en assurer la compensation. Il est toutefois impératif que ces mesures soient de portée générale et n'affectent pas un seul niveau de collectivités territoriales.

La compensation financière de l'octroi d'une compétence peut être réalisée par l'attribution du produit d'un prélèvement sur recettes, le transfert d'une part de fiscalité ou par une dotation générale de décentralisation¹. Dans ce dernier cas, la compensation est librement utilisée par la collectivité bénéficiaire² : les ressources ne sont pas affectées par catégorie ou nature de dépense *a priori*.

Les DGD sont pour l'essentiel incluses dans le programme 119 de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* »³. **Elles sont gelées depuis 2012 à leur niveau de 2009**, à l'exception d'éventuels nouveaux transferts amenant de nouvelles compensations.

La DGD des communes, qui représente comme les années précédentes 103,3 millions d'euros⁴, compense cinq types de dépenses :

- l'élaboration par les communes et groupements de communes de documents d'urbanisme⁵, en particulier les coûts liés aux études nécessaires pour l'établissement de tels documents (23,3 millions d'euros) ;

- le financement des services communaux d'hygiène et de sécurité⁶, qui représente le premier poste de dépenses de cette action, avec 90,6 millions d'euros ;

¹ La direction générale des collectivités locales met à disposition du public des documents récapitulatifs sur le droit et la doctrine des compensations, notamment en matière de circuits financiers, consultables à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/droit-et-doctrine-compensation>.

² Cette disposition est expressément prévue par l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales. Il en va de même pour les ressources issues du fonds de compensation de la fiscalité transférée.

³ Des dotations spécifiquement destinées à certaines collectivités d'outre-mer sont également prévues au sein du programme 122 de la mission.

⁴ Les montants pour les dotations générales de compensation sont toujours les mêmes en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

⁵ Cette compensation est fondée sur l'article L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Des services communaux d'hygiène et de sécurité existaient en 2015 dans 208 communes, dont la liste a été fixée par l'arrêté interministériel du 9 septembre 1985 fixant le montant des charges et des ressources transférées aux communes au titre des bureaux municipaux d'hygiène.

- l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris¹ (15,4 millions d'euros) ;

- l'entretien et le fonctionnement de certains monuments ayant fait l'objet d'un transfert à des collectivités territoriales² (0,6 million d'euros) ;

- la délivrance, dans certaines communes, des autorisations de changement d'usage des locaux à usage d'habitation (0,5 million d'euros), compétence auparavant exercée par le représentant de l'État³.

La DGD des départements (265,4 millions d'euros) abonde pour l'essentiel une enveloppe dite « de droit commun », d'un montant stable de 264 millions d'euros. Elle a pour objet de compenser des charges de personnel transférées de l'État vers les départements ainsi que diverses compétences (gestion des collèges à sections binationales et internationales). Elle finance également, à hauteur de 1,4 million d'euros, les dépenses engagées par le département de la Guyane pour le transport scolaire par voie fluviale⁴.

La DGD des régions représente 25,5 % des crédits du programme 119 et 59,1 % du total des DGD avec un montant total de 913,7 millions d'euros, stable après une légère augmentation en 2019 de l'ordre de 4,7 millions d'euros⁵. Elle abonde principalement l'enveloppe dite « de droit commun » (598,6 millions d'euros) dont l'objectif est, de même que pour les départements, de compenser des charges de personnel ainsi que certaines compétences récemment transférées. La DGD des régions finance également la dotation de continuité territoriale versée à la collectivité de Corse, à hauteur de 187 millions d'euros⁶. Elle compense enfin les charges supportées par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en matière de gestion des transports scolaires (128,1 millions d'euros).

¹ Cette dotation est versée au titre de l'article 25 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitat.

⁴ Voir l'instruction du 5 février 2019 relative aux compensations financières des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances initiale pour 2019, page 7.

⁵ Cette augmentation était due à une mesure de périmètre et s'expliquait par le transfert du programme 203 vers le programme 119 d'une compensation accordée à la région Grand Est au titre de l'offre de services aux voyageurs.

⁶ La collectivité de Corse perçoit la dotation de continuité territoriale au titre du dernier alinéa de l'article L. 4425-23 et de l'article L. 4425-26 du code général des collectivités territoriales. Cette dotation a pour but de compenser les obligations de service public et les coûts de l'insularité induits par les transports maritimes et aériens nécessaires pour relier la collectivité de Corse au reste du territoire (articles L. 4424-18 et L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales).

Enfin, la DGD abonde certains concours particuliers de l'État vers plusieurs niveaux de collectivités territoriales (action n° 6). Ces crédits, qui regroupent 236,3 millions d'euros, sont répartis en cinq concours, stables par rapport à 2019 :

- un concours en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (dites « ACOTU ») d'un montant de 87,9 millions d'euros ;

- un concours au bénéfice des collectivités gestionnaires de ports maritimes (53 millions d'euros), répartis entre les ports départementaux¹ et les ports d'intérêt national² ;

- un concours compensant le transfert des aéroports civils de l'État n'étant pas d'intérêt national ou international (4 millions d'euros) ;

- un concours relatif au domaine public fluvial d'un montant de 2,6 millions d'euros, très légèrement majoré en 2020 de 40 571 euros au titre de l'inscription au sein du programme 119 des crédits alloués au domaine public fluvial « *Eure et Andelle* », auparavant prévus au sein du programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » ;

- un concours destiné à financer les investissements communaux et départementaux en faveur des bibliothèques, ciblés sur des constructions ou d'équipement mobilier ou informatique de bibliothèques.

Ce dernier concours, d'un montant de 88,4 millions d'euros, n'est pas strictement une dotation de compensation. Ses deux fractions, qui répartissent cette dotation entre projets de petite ou moyenne importance et projets structurants d'intérêt national ou régional, ont en réalité pour but de favoriser l'investissement des collectivités dans les bibliothèques. Pour une meilleure lisibilité des documents budgétaires et une plus grande cohérence des dotations de l'État aux collectivités territoriales, **ce concours gagnerait à être inclus au sein des dotations de soutien à l'investissement**, en particulier à celles versées aux communes et groupements de communes³.

Au-delà de cette question de lisibilité de la programmation budgétaire, **votre rapporteur déplore à nouveau le discours du Gouvernement présentant la stabilité des dotations globales de**

¹ Article 6 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Les ports départementaux représentaient, en 2015, 11,2 millions d'euros du concours en faveur des ports maritimes.

² Article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les ports d'intérêt national représentaient en 2015 40,9 millions d'euros du concours en faveur des ports maritimes.

³ Afin de ne pas perdre le bénéfice d'une gestion intégrée de ce concours, il semble en effet préférable de ne pas le scinder entre la fraction finançant les projets de petite et moyenne importance au sein de l'action n° 1 (soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements) et la fraction finançant des projets structurants au niveau national et régional au sein de l'action n° 3 (soutien à l'investissement des départements et des régions).

compensation comme un bienfait alors qu'elles représentent pour les collectivités une perte nette.

Les augmentations démographiques et surtout la hausse des prix renchérissent en effet les charges pesant sur les collectivités. Dans ces conditions, **l'apparente permanence des dotations de compensation ne peut être qu'une stabilité en trompe-l'œil.** Depuis 2009, date de l'année à partir de laquelle le gel décidé en 2012 a été calculé¹, **l'indice des prix à la consommation a augmenté de 10,4 %, dévalorisant d'autant la valeur réelle des dotations générales de compensation.** En 2020, les projections de la Banque de France placent le taux d'inflation à un niveau de 1,1 % pour 2020². Or, comme le rappelait votre rapporteur l'année dernière, **le Conseil constitutionnel a déjà exprimé dans le passé l'opinion selon laquelle les compensations doivent tenir compte de l'érosion monétaire.**

**Extrait du commentaire du Conseil constitutionnel sur sa décision n° 2004-509
DC du 13 janvier 2005**

« (...) Plus précisément, ainsi qu'il vient encore d'être rappelé à propos de l'article 52 de la loi de finances pour 2005, et qu'il avait déjà été considéré à propos du transfert aux départements de la charge du revenu minimum d'insertion :

« - les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'imposent pas que les charges transférées (qui peuvent connaître une dynamique propre) soient intégralement couvertes en permanence, après le transfert, par les sommes affectées aux collectivités au titre de la compensation (l'égalité n'est imposée qu'au " coût historique "),

« - elles impliquent néanmoins que, **si les ressources de compensation venaient à diminuer en euros constants, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant leur transfert.**

« Cette dernière règle d'indexation sur l'érosion monétaire a été reprise au deuxième alinéa du II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. »

L'argument du « *coût historique* », régulièrement avancé par le Gouvernement pour ne pas revaloriser les dotations générales de décentralisation, ne saurait être accepté lorsque ces dotations financent des transferts de compétences. **Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que souligner l'insuffisance de l'engagement pris par le Gouvernement à geler les dotations de compensation.**

b) Le soutien de l'État à l'investissement ne progresse pas (actions nos 1 et 3)

Les actions nos 1 et 3 regroupent l'ensemble des concours financiers de l'État destinés à soutenir l'investissement des collectivités territoriales. Elles incluent à la fois des dotations d'investissement (qui constituent

¹ Article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

² Projection de la Banque de France au mois de septembre 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-septembre-2019>.

l'essentiel du programme), des dotations d'investissement ou de fonctionnement (la dotation politique de la ville peut ainsi être consacrée à la fois à des dépenses d'investissement et de fonctionnement), ainsi qu'à titre plus subsidiaire, des dotations de fonctionnement (dotation communale d'insularité par exemple).

Le soutien de l'État à l'investissement local est concentré sur les projets portés par les communes et leurs groupements. Les dotations d'investissement perçues par le bloc communal, d'un montant total de 1,82 milliard d'euros, représentent 89,58 % des dotations d'investissement, les départements se partageant 10,42 % du total, avec 211,86 millions d'euros en autorisations d'engagement¹.

Évolution des dotations relevant des actions n^{os} 1 et 3 du programme 119
(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	En valeur		En volume	
					AE	CP	AE	CP
DETR	1 046	807	1 046	901	0%	11,6%	-1,1%	10,4%
DSIL	570	503,5	570	527	0%	4,7%	-1,1%	3,5%
DPV	150	111	150	124	0%	11,7%	-1,1%	10,5%
Dotation titres sécurisés	39,8	39,8	46	46	15,6%	15,6%	14,3%	14,3%
Dotation « régisseurs municipaux »	0,5	0,5	0,5	0,5	0%	0%	-1,1%	-1,1%
Dotation communale d'insularité	4	4	4	4	0%	0%	-1,1%	-1,1%
Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (ancienne dotation Natura 2000)	5	5	10	10	100%	100%	97,8%	97,8%
Total action n° 1	1 815,3	1 470,8	1 826,5	1 612,5	0,6%	9,6%	-0,5%	8,4%
DSID	296	149	212	105	-28,4%	-29,5%	-29,2%	-30,3%
Total action n°3	296	149	212	105	-28,4%	-29,5%	-29,2%	-30,3%
Total actions n° 1 et 3	2 111	1 620	2 039	1 718	-3,4%	6,0%	-4,5%	4,9%

Source : documents budgétaires et commission des lois du Sénat

Les dotations destinées aux communes et à leurs groupements connaissent une très légère augmentation en autorisations d'engagement, de l'ordre de 0,6 %, en raison de l'augmentation de la dotation forfaitaire pour les titres sécurisés (dont le montant est majoré de 6 millions d'euros) et du doublement des crédits alloués à la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité prévu lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale. Les crédits de paiement connaissent une augmentation nette de 9,6 % destinée à couvrir la progression récente des autorisations d'engagement.

¹ Malgré l'intitulé de l'action n° 3, les régions ne bénéficient plus de soutien à leur investissement au titre de cette action du programme 119.

Les dotations destinées aux régions et départements subissent une diminution nette de leur montant de 28,4 % en autorisations d'engagement et de 29,5 % en crédits de paiement. Cette diminution constitue cependant une mesure de périmètre due à la suppression, au sein de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), des restes à charge provisionnés en 2019 au titre de l'ancienne dotation générale d'équipement (DGE) des départements.

(1) La dotation d'équipement des territoires ruraux

Le montant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) reste, après une augmentation de 50 millions d'euros en 2018, inchangé en autorisations d'engagement et **atteint 1 046 millions d'euros.** Cette stabilité revient, au regard des prévisions d'inflation de 1,1 %, à une **diminution en termes réels de 11,5 millions d'euros.**

Par ailleurs, cette stabilité de l'enveloppe consacrée à la DETR en autorisations d'engagement correspond mal à l'élargissement récent du périmètre des collectivités et personnes éligibles. Pour mémoire, la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 *de finances pour 2019* a modifié les critères d'éligibilité à la DETR :

- en plus des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et syndicats mixtes déjà éligibles, les maîtres d'ouvrage désignés par un contrat signé entre une commune ou un groupement éligible et le représentant de l'État - par exemple des sociétés d'économie mixte - peuvent désormais percevoir une dotation au titre de la DETR¹ ;

- alors que tous les EPCI à fiscalité propre étaient auparavant éligibles à la DETR à l'exception de ceux qui, en métropole, comptaient plus de 75 000 habitants (150 000 dans les départements d'outre-mer et à Mayotte) autour d'une ou plusieurs communes de plus de 20 000 habitants (85 000 dans les DOM et à Mayotte), ont été rendus éligibles tous les EPCI à fiscalité propre qui, dépassant ces mêmes seuils de population en nombre absolu d'habitants, ont cependant une **densité de population inférieure à 150 habitants au kilomètre carré**².

Il est regrettable que la modification des collectivités et personnes éligibles ne se traduise pas par une modification correspondante du montant de l'enveloppe allouée à la DETR. Si le nombre des entités éligibles venait à augmenter, à enveloppe constante et alors que le nombre de projets financés

¹ Article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Article 260 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Pour rappel, cette disposition a été ajoutée au sein de la loi à l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement afin de ne plus pénaliser les communautés élargies à la suite de la loi « NOTRe », relativement vastes et peuplées et comprenant une commune centre importante, mais qui n'en sont pas moins rurales sur la plus grande partie de leur territoire.

par la DETR a déjà augmenté entre 2017 et 2018¹, le risque de « saupoudrage » s'en trouverait accru².

Enfin, l'augmentation significative de 11,6 % en euros constants des crédits de paiement dévolus à la DETR s'explique par la prise en compte de l'augmentation graduelle des autorisations d'engagement consentie depuis 2015.

(2) La dotation de soutien à l'investissement local

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), créée en 2016 sous la forme d'un fonds d'investissement et pérennisée en 2018³, a pour objectif d'apporter un soutien financier à des projets structurants du territoire au niveau régional.

Elle connaît une évolution analogue à celle de la DETR. Les autorisations d'engagement ouvertes au titre de la DSIL sont reconduites à leur niveau de 2019, soit 570 millions d'euros. Cette stabilité est bienvenue, après deux années consécutives de baisse : entre 2017 et 2019, la DSIL a ainsi perdu 266 millions d'euros de crédits⁴, soit 31,8 % de son montant de 2017. Elle doit néanmoins s'apprécier au regard de l'inflation et représente en réalité une diminution en euros constants de 1,1 %, soit un manque à gagner de 6,3 millions d'euros.

Les crédits de paiement connaissent une progression sensible de 504 à 527 millions d'euros (soit une augmentation de 4,6 %) destinée à couvrir la hausse graduelle des engagements passés.

(3) La dotation politique de la ville

La dotation politique de la ville (DPV), qui remplace depuis 2015 la dotation de développement urbain⁵, ne constitue pas *stricto sensu* une dotation d'investissement : elle peut financer des dépenses d'investissement

¹ Selon les documents publiés par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (consultables à l'adresse <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/letat-investit-dans-les-territoires-consultez-la-carte-des-projets-soutenus-partout-en-france>), la DETR a financé, en 2018, 21 475 projets, contre 20 623 en 2017 (soit une augmentation de 4,13 % du nombre de projets financés).

² Le taux de subventionnement moyen des projets a déjà connu une diminution entre 2017 et 2018 de 5 points, passant de 30,56 % à 25,6 %. Cette évolution n'est pas en soi problématique : entre 2017 et 2018, le coût moyen des projets subventionnés a augmenté (de 153 178 à 184 962 euros, soit une hausse de 20,7 %) de même que le montant moyen des subventions accordées (de 46 816 à 47 357 euros). Cela signifie que la DETR finance des projets plus coûteux et que son effet de levier s'en trouve accru. Si l'évolution n'est pas problématique pour le moment, une baisse continue du taux de subventionnement pourrait néanmoins constituer à terme l'indice d'un effet de « saupoudrage ».

³ La DSIL est codifiée à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Entre 2017 et 2018 la DSIL a vu ses crédits diminuer de 221 millions d'euros en raison de diverses mesures de périmètre. Entre 2018 et 2019, ses crédits ont à nouveau été réduits de 45 millions d'euros, ce qui correspondait à des crédits alloués aux contrats de ruralité.

⁵ Article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

comme des dépenses de fonctionnement. La DPV voit également ses crédits reconduits pour 2020 à hauteur de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement tandis que les crédits de paiement augmentent légèrement pour tenir compte de l'augmentation graduelle des engagements depuis 2014.

Cette stabilisation amène les mêmes remarques que pour la DETR. Premièrement, la stabilité des crédits n'est pas effective et représente en réalité, en raison de l'inflation, **une diminution en euros courants de l'enveloppe**. Deuxièmement, le périmètre des collectivités éligibles a été élargi en 2019 :

- parmi les critères d'éligibilité, le ratio entre la population habitant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et la population communale totale a été figé à sa valeur de 2016¹ ;

- pour qu'une commune soit éligible à la DPV, il fallait auparavant qu'elle l'ait été l'année précédente à la DSU ; si elle comptait 10 000 habitants ou plus, il était en outre nécessaire qu'elle ait figuré parmi les 250 premières communes de la même strate démographique, classées selon un indice synthétique de ressources et de charges ; désormais, il suffit qu'elle ait rempli ces conditions au moins une fois au cours des trois années précédentes ;

- le nombre de communes éligibles, limité à 180, a été déplafonné.

**Conditions d'éligibilité à la dotation politique de la ville
à la suite de leur révision en LFI 2019**

Les conditions d'éligibilité à la DPV varient selon que la commune bénéficiaire est située en métropole ou au sein d'un département d'outre-mer.

En ce qui concerne les **communes de métropole**, les conditions d'éligibilité sont définies à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales et comprennent trois volets :

« 1° La commune était éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 **au moins une fois au cours des trois derniers exercices** et était classée, en ce qui concerne les communes de 10 000 habitants et plus, au moins une fois parmi les deux cent cinquante premières en application du 1° de l'article L. 2334-16 ;

« 2° La commune présente une proportion de population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville égale ou supérieure à 19 % de la population totale de la commune au sens du premier alinéa de l'article L. 2334-2. **À compter de 2019, la population totale prise en compte pour le calcul de ce ratio est appréciée au 1^{er} janvier 2016 ;**

¹ Le but de ce gel est d'éviter, alors que la population communale totale est révisée régulièrement (y compris à la hausse) et que la population habitant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne l'est pas, de dégrader l'indicateur et de pénaliser des communes dont la population totale a crû.

« 3° La commune est citée dans la liste des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants prise en application du II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, constatée au 1^{er} janvier de l'année de répartition, ou il existe sur le territoire communal au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, telle que visée à l'article 10 de la même loi.

En ce qui concerne les **communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane**, les conditions d'éligibilité sont prévues à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales :

« Sont éligibles à cette quote-part les communes des départements d'outre-mer de plus de 5 000 habitants sur le territoire desquelles il existe au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, telle que visée à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition. Sont également éligibles les communes des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane citées dans la liste des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants prise en application du II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. »

Ces modifications se sont traduites par une augmentation en 2019 du nombre de communes éligibles, qui sont passées de 180 à 200 (183 en métropole, 17 en outre-mer)¹. **Si le risque de « saupoudrage » des crédits reste contenu à l'heure actuelle, votre rapporteur note l'incohérence, dans la perspective d'un soutien effectif aux territoires ciblés, entre la stabilité des crédits et l'élargissement du nombre de communes éligibles.**

(4) Autres dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements

L'action n° 1 du programme regroupe également quatre dotations de moindre importance, qui financent des dépenses de fonctionnement des communes et de leurs groupements :

- la dotation forfaitaire « titres sécurisés », qui connaît une majoration de son montant de 6 millions d'euros pour atteindre 46 millions d'euros (en AE comme en CP), couvre la charge pour les communes du déploiement de nouvelles stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité ;

- la dotation « régisseurs de police municipale », qui reste stable à 0,5 million d'euros (en AE comme en CP) ;

- la dotation communale d'insularité, qui a pour but de compenser pour les « îles-communes » de métropole les charges induites par l'insularité, reste également stable à 4 millions d'euros (en AE comme en CP) ;

¹ Voir la note d'information du directeur général des collectivités locales et du commissaire général à l'égalité des territoires du 26 mars 2019 relative à la dotation politique de la ville (DPV) pour 2019, p. 8.

- enfin, la dotation « *Natura 2000* », créée par amendement du Gouvernement lors de l'examen de la loi de finances pour 2019¹, était initialement prévue stable à 5 millions d'euros (en AE comme en CP). Néanmoins, dans sa rédaction issue de son examen à l'Assemblée nationale², l'article 78 *ter* du présent projet de loi de finances a transformé cette dotation en une « *dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité* ». **Il a étendu le périmètre des communes éligibles à celles situées dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin, ce qui se traduira financièrement par un doublement de la dotation de 5 à 10 millions d'euros**, comme l'ont indiqué notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi que la ministre Jacqueline Gourault en séance lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020³.

Votre rapporteur attire néanmoins l'attention sur le mécanisme de financement choisi. La dotation « *Natura 2000* » était financée en 2019 par un « *prélèvement* » sur la DGF⁴ : il s'agissait plus précisément d'une dépense budgétaire imputée sur le programme 119 et financée par une diminution de la DGF. Devant nos collègues de l'Assemblée nationale, la ministre Jacqueline Gourault a annoncé que « *le financement de cette dotation devra se faire au travers de la mission "Relations avec les collectivités territoriales" et non de la DGF ; nous le verrons ultérieurement lors de la lecture au Sénat* »⁵.

Ces propos amènent deux remarques. Premièrement, il serait bien **évidemment incompréhensible que les 5 millions d'euros nécessaires au financement de cette dotation soient prélevés sur les montants alloués à d'autres dotations**. Deuxièmement, **il est regrettable que le mécanisme de financement opaque décrit *supra* soit reconduit cette année**. Il contredit les propos de la ministre, puisque le financement est assuré *de facto* par une diminution de la DGF. Votre rapporteur aurait donc été plus favorable à un **financement de cette dotation par une hausse de 5 millions d'euros des crédits de la mission dans son ensemble, à montant de DGF constant**.

Enfin, dans la mesure où ces dotations financent des dépenses de fonctionnement dues à des charges que les collectivités ne choisissent pas, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de les inclure dans l'action n° 1, qui regroupe des dotations prioritairement destinées à l'investissement local. Même si elles ne constituent pas des dotations

¹ Article 265 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Cet article a été inséré dans le projet de loi par l'amendement n° II-860 présenté par notre collègue député Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

³ Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, première séance du vendredi 8 novembre 2019.

⁴ Article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁵ Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, première séance du vendredi 8 novembre 2019.

générales de décentralisation¹, ces dotations pourraient être incluses, à l'avenir, dans l'action n° 2, afin d'améliorer la lisibilité des documents budgétaires.

(5) Le soutien à l'investissement des départements

L'action n° 3, qui regroupe les crédits dévolus au « soutien [des] projets des départements et des régions » ne comprend plus que la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Les crédits alloués à cette action ont connu d'importantes fluctuations depuis 2017, avec la création puis l'extinction du fonds exceptionnel de soutien aux régions et la transformation de la dotation générale d'équipement (DGE) en DSID.

Les crédits ouverts au titre de cette action connaissent en 2020 une nette baisse en autorisations d'engagement de 84 millions d'euros. **Cette diminution est cependant purement périmétrique** : les crédits ouverts au titre de la DSID pour 2020 sont égaux à ceux ouverts pour la DGE de 2018, l'année 2019 ayant connu une sur-dotation de 84 millions d'euros en autorisations d'engagement afin d'apurer un reste à charge de DGE datant de 2018.

S'il est trop tôt pour tirer un bilan de la performance de cette nouvelle dotation, votre rapporteur estime que la stabilité en valeur des crédits ouverts au titre de la DGE ou de la DSID entre 2018 et 2020 pose à nouveau problème au regard des prévisions d'inflation et constitue une baisse en euros constants de 1,1 % de cette dotation.

2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Le programme 122 « *Concours spécifiques et administration* » agrège des crédits poursuivant des objectifs variés. Il finance des aides exceptionnelles aux collectivités locales (action n° 1), diverses dotations à destination de certaines collectivités d'outre-mer, ainsi qu'une part des dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et des institutions qui y sont associées.

a) Une diminution injustifiée des « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »

Les crédits ouverts pour l'action n° 1 du programme 122 « *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* » connaissent une légère baisse entre 2019 et 2020, passant en autorisations d'engagement de 94 à 92 millions d'euros.

¹ Les dotations en question ne sont effectivement pas issues d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences à proprement parler. Leurs caractéristiques les rapprochent néanmoins davantage de dotations de compensation que de dotations d'investissement : budgétisation en « AE = CP », dotation versée selon une logique de guichet plus que de projet.

Cette diminution s'explique par l'extinction du fonds d'aide aux collectivités accueillant des rassemblements ponctuels d'exceptionnelle importance (2 millions d'euros en AE comme en CP pour 2019). Selon les échanges que votre rapporteur a eus avec la direction générale des collectivités locales¹, les crédits ouverts à ce titre n'ont pas été intégralement consommés, ce qui explique leur non-reconduction. Il est néanmoins regrettable que cette aide soit supprimée après une seule année de budgétisation puisque les remontées du terrain ne font pas état d'une extinction des besoins auxquels elle est censée répondre (aides aux communes accueillant ponctuellement des gens du voyage, dépenses de sécurité exceptionnelles pour des collectivités accueillant des rassemblements, etc.). **Faute d'une exécution suffisante du fonds, le choix de sa suppression n'aura pas laissé à ce dispositif, pour modeste qu'il soit, l'opportunité de faire la preuve de son utilité.**

À l'exception notable de cette aide, les crédits ouverts en autorisations d'engagement sont constants. Ils connaissent cependant une importante diminution en crédits de paiement, en raison de la diminution progressive des crédits consommés au titre du reliquat des « *travaux divers d'intérêt local* » et du défaut de crédits de paiement prévus pour le fonds d'urgence pour les départements (destiné à venir en aide à St-Martin)².

Dans le détail, l'action n° 1 financera en 2020 les aides suivantes :

- des subventions exceptionnelles aux communes connaissant de graves difficultés financières (2 millions d'euros en AE comme en CP, identique au montant de 2019) ;

- des subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, destinées à apporter un soutien financier aux collectivités affectées par de graves événements climatiques ou géologiques, dont le montant en autorisations d'engagement (40 millions d'euros) comme en crédits de paiement (30 millions d'euros) est stable par rapport à 2019 ;

- le reliquat des subventions pour « *travaux divers d'intérêt local* » (auparavant financées par la réserve parlementaire et dont l'extinction progressive a été décidée en 2017), doté de 18,92 millions d'euros en crédits de paiement afin de couvrir les engagements passés ;

- les aides aux communes concernées par les restructurations territoriales des implantations du ministère des Armées pour lesquelles, comme depuis 2013, aucun crédit nouveau n'est ouvert (les besoins étant couverts par des redéploiements internes) ;

¹ Audition conjointe de la direction du budget et de la direction générale des collectivités locales du mardi 29 octobre.

² Faute de visibilité sur d'éventuelles dépenses en 2020, il est normal que le montant des crédits de dépenses ouverts pour 2020 soit nul. Les autorisations d'engagement, d'un montant de 50 millions d'euros, devraient permettre de parer à d'éventuelles dépenses.

- le fonds d'urgence « *pour les départements* », consacré exclusivement aux travaux de reconstruction de la collectivité de Saint-Martin à la suite de l'ouragan Irma de 2017, doté de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement (après 50 millions d'euros, en AE comme en CP, en 2019).

Comme l'année dernière, votre rapporteur désapprouve le choix du Gouvernement de faire porter la charge financière de ces nécessaires travaux de reconstruction sur l'enveloppe des concours financiers aux collectivités territoriales. **Ces travaux relevant de la solidarité nationale, ils devraient être imputés au budget de l'État.**

Votre rapporteur attire également l'attention sur l'usage de ces fonds. Comme l'a noté notre collègue Jean-Pierre Sueur dans son rapport sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 *relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin*, malgré les moyens importants mobilisés¹ la reconstruction reste inachevée.

Par ailleurs, comme le souligne le récent rapport adopté par nos collègues de la délégation aux outre-mer², la consommation des crédits alloués à la reconstruction de Saint-Martin serait un point de tension entre la collectivité et les services de l'État³. Sans se prononcer sur le fond du problème, votre rapporteur attire donc l'attention sur un sujet qui, alors qu'aucun crédit de paiement n'a été budgété pour 2020, est susceptible de se présenter à nouveau et de grever l'effort collectif de reconstruction.

b) Action n° 2 : une diminution en raison de mesures de périmètre

L'action n° 2 « *Administration des relations avec les collectivités territoriales* » finance pour l'essentiel les dépenses de fonctionnement de la DGCL ainsi que des divers organismes dont elle assure le secrétariat. Pour mémoire, ceux-ci incluent :

- le conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;
- le conseil national de la formation des élus locaux ;
- le conseil national des opérations funéraires ;
- le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ;

¹ Rapport n° 94 (2019-2020) de notre collègue Jean-Pierre Sueur, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 octobre 2019 et consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/19-094/19-094_mono.html#toc26.

² Rapport d'information n° 122 (2019-2020) sur le second volet de l'étude relative aux risques naturels majeurs dans les outre-mer, centré sur la reconstruction et la résilience des territoires, présenté par MM. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur, Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, rapporteurs.

³ La collectivité de Saint-Martin indiquerait n'avoir perçu en 2018 que 25 millions d'euros sur les 50 millions d'euros prévus en autorisations d'engagement. Cette sous-consommation des crédits ne serait pas due à un manque de besoins.

- le comité des finances locales (CFL) ainsi que sa formation spécialisée, l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGPL).

Plus précisément, le CNEN et le CFL bénéficient pour leur fonctionnement d'une **part de DGF attribuée par fonds de concours** à cette action, d'un montant de 86 150 euros (en légère augmentation après 69 874 euros pour 2019). La justification d'un tel circuit financier, qui nuit à la lisibilité de la programmation budgétaire, n'est pas claire.

Les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement de l'action n° 2, d'un montant de 2,3 millions d'euros en 2019 sont quasiment supprimés¹. **Cette diminution s'explique par le transfert des crédits en investissement informatique de la DGCL vers la future direction du numérique du ministère de l'intérieur.** Ce choix amène plusieurs remarques.

Votre rapporteur ne voit pas d'inconvénient, sur le plan de la bonne gestion budgétaire, à ce qu'une mutualisation soit opérée entre divers crédits d'investissement en informatique au sein des services de l'État. Lorsqu'ils ont des finalités proches, l'éparpillement des crédits peut conduire à une gestion budgétaire sous-optimale ; à l'inverse, leur mise en commun peut permettre des économies d'échelle, des gains d'efficacité et *in fine* une meilleure utilisation des deniers publics. Le redéploiement de ces crédits semble ainsi répondre à une logique de bonne gestion des fonds publics à laquelle votre rapporteur ne saurait s'opposer.

Les crédits en question étaient au demeurant régulièrement sous-consommés par la DGCL², dont la programmation budgétaire en la matière reflétait mal la réalité des investissements réalisés. Les investissements informatiques de cette direction se caractérisaient visiblement par leur discontinuité et l'alternance entre, d'une part, des années nécessitant des financements importants pour la mise au point de nouvelles applications et, d'autre part, des années durant lesquelles seul l'entretien des applications existantes devait être assuré par les crédits destinés à l'investissement informatique. Cette inconstance des besoins de financement tranchait avec une programmation budgétaire systématiquement reconduite, sans que les documents budgétaires soient en mesure d'expliquer cette apparente contradiction.

Le transfert de ces crédits vers le programme 216 est donc l'opportunité d'une meilleure gestion, d'une plus grande sincérité budgétaire et d'une meilleure information des parlementaires sur la réalité des crédits consommés. Votre rapporteur y sera attentif.

¹ Seuls 85 000 euros sont budgétés en autorisations d'engagement pour 2020.

² Voir l'avis n° 153 (2018-2019) de votre rapporteur sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2018, p. 26, déposé le 22 novembre 2018 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-12.html>.

Néanmoins, ce transfert soulève plusieurs **points de vigilance**. Premièrement, il est pour le moins étonnant que la DGCL transfère ses crédits d'investissement vers une direction du numérique qui n'est pas au sein de son ministère de tutelle. À n'en pas douter, ce transfert a fait l'objet d'un accord entre les administrations et les ministres concernés et se fera en bonne intelligence. La DGCL entretient par ailleurs des liens historiques de rattachement avec le ministère de l'intérieur. **Il est néanmoins problématique que les applications informatiques sur lesquelles reposent les bonnes relations entre les collectivités territoriales et l'État puissent se retrouver prises dans le jeu des arbitrages interministériels.**

Deuxièmement, il est probable que la mutualisation de ces crédits se traduise à terme par une diminution des dépenses en informatique. Pour 2020, le transfert de ces crédits a été réalisé à montants constants, l'ensemble des crédits destinés à la nouvelle direction du numérique étant transférés sans connaître de diminution. Cependant, le but d'une mutualisation est généralement de réaliser des économies. S'il est légitime qu'une mutualisation des moyens se traduise par une meilleure gestion et donc par une diminution des crédits, **votre rapporteur attire votre attention sur l'évolution à venir des dépenses : les économies susceptibles d'intervenir ne sauraient être réalisées au détriment du développement ou de l'entretien des applications utilisées par les collectivités territoriales.**

Troisièmement, indépendamment du montant total attribué à la direction du numérique, les crédits transférés par la DGCL en constitueront une part minime. Le montant des crédits transférés pour 2020, de 2,227 millions d'euros en autorisations d'engagement¹, ne représente que 2,08 % des dépenses d'investissement et 0,72 % des crédits totaux ouverts pour les systèmes d'information et de communication au sein du programme 216². Lors des auditions conduites par votre rapporteur³, des assurances ont été apportées sur la supervision de la maîtrise d'ouvrage par la DGCL des projets la concernant. **Il n'est néanmoins pas inenvisageable, au regard du faible montant des crédits en jeu, que les investissements informatiques bénéficiant à la DGCL constitueront une priorité secondaire pour la nouvelle direction du numérique.** La DGCL pourrait alors subir à terme les effets de ce transfert en ne trouvant pas ses intérêts adéquatement représentés au sein de la nouvelle direction. Une telle évolution ne pourrait qu'être défavorable aux collectivités.

Enfin, ce choix devrait faire l'objet de garanties accrues pour les collectivités dans la gestion des projets d'investissement informatique à venir. Si la DGCL est un interlocuteur naturel des collectivités territoriales,

¹ Ce montant est légèrement inférieur au montant de 2,312 millions d'euros budgété pour 2019. Cette différence est due au maintien de 85 000 euros au sein du programme 122.

² Au sein du programme n° 216, l'action n° 2 « Système d'information et de communication » représenterait 308 262 116 euros, dont 106 865 436 euros de dépenses d'investissement.

³ Audition conjointe de la direction du budget et de la direction générale des collectivités locales du mardi 29 octobre.

connaissant leurs intérêts et leurs besoins, il n'est pas certain que l'on puisse en dire autant de la nouvelle direction du numérique.

Votre rapporteur attire donc votre attention sur ce transfert qui, d'apparence technique, pourrait affecter à terme la vie quotidienne des collectivités territoriales.

c) Des dotations aux outre-mer stables

L'action n° 4 connaît, après un pic en 2013 (153 millions d'euros en autorisations d'engagement), une relative stabilité. Depuis 2016 et une valeur d'étiage de 139 millions d'euros en autorisations d'engagement¹, le montant des crédits a très progressivement crû pour atteindre 142 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ces crédits financent quatre dotations versées à des collectivités d'outre-mer :

- la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie se caractérise par sa stabilité (82,75 millions d'euros en AE comme en CP, un montant identique à celui prévu pour 2019) ;

- la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés voit son montant inchangé par rapport à 2019 (un peu plus d'un million d'euros en AE comme en CP) ;

- une dotation similaire, versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés, connaît une légère majoration de l'ordre de 0,8 million d'euros par rapport à 2019 pour atteindre 53,85 millions d'euros ;

- la dotation globale de compensation versée à Saint-Martin voit également son montant inchangé (4,43 millions d'euros en AE comme en CP).

Les crédits alloués à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne permettent pas de placer ces relations sous le signe de la confiance. Cette programmation budgétaire s'avère décevante : le gel des dotations générales de décentralisation grève chaque année leur montant en raison de l'inflation ; la stabilité des dotations d'investissement entre en contradiction avec l'élargissement des collectivités bénéficiaires ; l'État reporte sur les collectivités l'effort de solidarité envers Saint-Martin ; la mutualisation des crédits dédiés à l'investissement informatique semble porteuse de risques à terme.

Malgré cette défiance maintenue que reflète la mission « Relations avec les collectivités territoriales », votre rapporteur a choisi de ne pas s'opposer à l'adoption des crédits et a préféré concentrer son effort sur les améliorations à trouver pour donner aux collectivités territoriales plus de visibilité sur leurs finances.

¹ Cette valeur correspond à une baisse de 7,19 % par rapport à la valeur de 2013.

II. FISCALITÉ, DOTATIONS : AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LEURS FINANCES

A. FISCALITÉ LOCALE : MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS AUX RÉFORMES

L'article 5 du présent projet de loi prévoit une importante réforme de la fiscalité locale. S'il n'appartient pas à votre rapporteur de se prononcer ici sur le fond de cet article de la première partie du présent projet de loi de finances, **il souhaiterait relever trois manquements sur la méthode employée** pour mener à bien cette réforme :

- en amont, l'association des élus a été insuffisante ;
- la discussion en cours de la réforme ne permet pas une information satisfaisante des collectivités territoriales ;
- au-delà de cette réforme, la litanie des modifications apportées à la fiscalité locale n'offre pas aux collectivités territoriales une visibilité suffisante sur l'évolution de leurs finances.

1. Associer les élus en amont de la réforme

La réforme de la fiscalité locale prévue par le présent projet de loi de finances n'a pas été préparée en concertation avec les élus locaux concernés. Les échanges de votre rapporteur avec les associations d'élus ont ainsi mis en relief le manque de concertation des élus en amont de la réforme¹.

Un véhicule législatif *ad hoc* aurait partiellement pallié ce défaut de l'actuelle réforme. Plusieurs fois annoncée, l'option d'un texte dédié à la « remise à plat » de la fiscalité locale n'a finalement pas été retenue au profit d'un passage en loi de finances².

Votre rapporteur regrette ce choix qui, justifié selon le Gouvernement par un calendrier parlementaire chargé, n'aura pas permis d'accorder à la fiscalité locale une discussion approfondie qu'elle aurait pourtant méritée. Plus largement, **un texte dédié aurait permis de mieux associer les élus à nos débats et de fiabiliser les paramètres de la réforme** sur le fond.

¹ Audition conjointe de Régions de France, de l'Assemblée des départements de France, de l'Assemblée des communautés de France et de l'Association des maires de France du 5 novembre 2019.

² Voir les interventions du ministre Gérald Darmanin, compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, troisième séance du mardi 2 avril 2019, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190203.asp>.

2. Informer les collectivités sur les conséquences des réformes de la fiscalité locale

La modification des différents paramètres de la fiscalité locale a des incidences sur les ressources des collectivités territoriales par deux canaux :

- d'une part, par **l'impact direct** qu'elles ont sur les ressources fiscales à la disposition des collectivités territoriales ;

- d'autre part, de **façon indirecte, par la modification du calcul des indicateurs financiers** qu'elles induisent.

En effet, le calcul des indicateurs financiers (potentiel financier, potentiel fiscal, effort fiscal) repose pour partie sur les ressources fiscales perçues par les collectivités territoriales, notamment le produit de la taxe d'habitation.

Modalités de calcul des différents indicateurs financiers en 2019

L'ensemble des indicateurs financiers dépendent des produits de la fiscalité perçus par les collectivités, dont la taxe d'habitation.

• Calcul du potentiel fiscal¹ :

Le potentiel fiscal est un **indicateur permettant d'évaluer la richesse théorique d'une collectivité si elle appliquait à ses bases d'imposition les taux moyens pratiqués au niveau national**. Les modalités de son calcul sont prévues à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

Le potentiel fiscal d'une commune est donc calculé en faisant la somme de plusieurs ressources fiscales. **Sont d'abord additionnés les produits issus des quatre taxes directes locales** : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFPNB), cotisation foncière des entreprises (CFE) et taxe d'habitation (TH). Lorsque la CFE est perçue au niveau intercommunal pour « *les entreprises implantées dans une zone d'activité économique qui se situe sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres* »², ne sont prises en compte que « *les bases communales situées en dehors de la zone d'activité économique* »³.

À cette somme sont ajoutés les produits communaux et intercommunaux de plusieurs impositions dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune au titre :

- de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB) ;

¹ Pour un exposé exhaustif sur le calcul du potentiel fiscal, voir l'annexe 2 de la note d'information du 14 juin 2019 relative à la répartition de la dotation nationale de péréquation pour l'exercice 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/notes-dinformation-dgcl>.

² Article 1609 quinquies C du code général des impôts.

³ Voir le a) du 2° du I de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

- des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Enfin, sont additionnés à cette somme les montants perçus par la commune l'année précédente au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)¹, ceux perçus au titre de la surtaxe sur les eaux minérales, de la redevance des mines, des prélèvements communaux opérés sur les jeux des casinos, ainsi que du versement dont bénéficie la commune au titre du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)².

Une fois ce calcul opéré, le potentiel fiscal d'une commune peut connaître diverses majorations ou minorations selon sa situation :

- lorsque l'EPCI perçoit la CFE et la CVAE sur tout³ ou partie⁴ des entreprises situées sur le territoire de ses communes membres, le potentiel fiscal est majoré (ou minoré si elle est négative) de l'attribution de compensation perçue par la commune ;

- lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité propre, le potentiel fiscal est majoré d'un montant, calculé au *pro rata* de la population de la commune au sein de l'EPCI, de deux produits perçus par l'EPCI : la DCRTP et le reversement dont bénéficie l'EPCI au titre du FNGIR⁵ ;

- lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité additionnelle, les produits perçus par le groupement ne sont pas ventilés et sont donc directement imputés dans le potentiel fiscal de la commune.

• Calcul du potentiel financier :

Les modalités du calcul du potentiel financier sont prévues au IV de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré de la dotation forfaitaire perçue l'année précédant l'année d'exercice, et minoré de la contribution au redressement des finances publiques ainsi que d'éventuels autres prélèvements fiscaux.

¹ Lorsque le montant de la DCRTP est négatif, il est comptabilisé et minore le potentiel fiscal de la commune. Dans le cas où la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ce montant est calculé au *pro rata* de la population de la commune dans la population totale de l'EPCI.

² Lorsque la commune ne bénéficie pas d'un versement du FNGIR mais subit au contraire un prélèvement, le potentiel fiscal de la commune en est minoré.

³ Article 1609 nonies C du code général des impôts.

⁴ Article 1609 quinquies C du code général des impôts.

⁵ De même, lorsqu'il s'agit d'un prélèvement au titre du FNGIR, le potentiel fiscal en est minoré.

• Calcul de l'effort fiscal¹ :

L'effort fiscal d'une commune est le rapport entre² :

- au numérateur, la somme des produits perçus au titre des taxes foncières (TFPB et TFPNB), de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, de la TH et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB) par la commune ainsi que, le cas échéant, par l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ;

- au dénominateur, un potentiel fiscal dit « *trois taxes* » correspondant à « *la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière.* »³

Remettre en cause les équilibres de la fiscalité locale revient donc par ricochet à affecter le calcul par ailleurs complexe de ces indicateurs financiers. Or ceux-ci sont déterminants dans le calcul des dotations versées aux collectivités territoriales.

Il est donc particulièrement regrettable que ces effets de bord ne fassent pas l'objet d'une anticipation chiffrée et d'une information préalable à destination des collectivités territoriales. À l'heure où le cadre dans lequel évoluent les finances publiques se caractérise de plus en plus par sa pluriannualité, il n'est toujours pas donné aux collectivités la possibilité de contribuer à ce mouvement en ayant une visibilité sur leurs finances à l'horizon de plusieurs années.

Dans le cas de la suppression de la taxe d'habitation prévue par le présent projet de loi de finances, il est dommageable que le Gouvernement n'ait pas consenti, dans le contexte actuel de défiance mutuelle caractérisant les relations entre l'État et les collectivités territoriales, à un effort d'explicitation auprès des élus des conséquences qu'aura la réforme sur les indicateurs financiers et *in fine* les dotations leur étant allouées.

¹ Articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du code général des collectivités territoriales.

² Pour une vision plus détaillée du calcul de l'effort financier, se référer à l'annexe 3 de de la note d'information du 14 juin 2019 relative à la répartition de la dotation nationale de péréquation pour l'exercice 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/notes-dinformation-dgcl>.

³ Article L. 2334-5 du code général des collectivités territoriales.

À cet égard, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a soutenu devant nos collègues députés¹ que « *la question des indicateurs financiers, c'est-à-dire du potentiel financier et fiscal, et celle des critères retenus pour la péréquation seront à l'ordre du jour des travaux du comité des finances locales, le CFL, en 2020 ainsi que, sûrement, en 2021. (...) Ce point est important, car le Gouvernement a indiqué clairement que les indicateurs financiers des communes, des EPCI et des départements devront être revus après la réforme fiscale pour neutraliser les effets de bord liés aux nouvelles ressources attribuées à compter de 2021.* »

Cette promesse de compensation des effets de bord de la suppression de la taxe d'habitation est certes bienvenue, mais **elle intervient tard alors même qu'elle aurait dû constituer un préalable à toute discussion sereine entre l'État et les collectivités territoriales** sur le fond de la réforme de la fiscalité. Il est effectivement difficile d'interpréter cette attention *a posteriori* à un paramètre aussi déterminant de la situation financière des collectivités territoriales autrement que comme un défaut d'anticipation, voire de considération pour les collectivités territoriales, de la part du Gouvernement. L'inscription de cette réforme de la fiscalité locale dans une loi dédiée aurait sûrement permis d'éviter ces écueils.

Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que soutenir la proposition de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, de reporter d'un an la suppression de la taxe d'habitation². **Ce délai permettrait une meilleure appréhension des conséquences et effets de bord de cette réforme et inscrirait le dialogue de l'État et des collectivités territoriales sur le sujet dans un cadre serein.**

3. Pérenniser les évolutions

Les nombreuses évolutions de la fiscalité locale conduisent à une perte de lisibilité des collectivités territoriales sur leurs budgets à venir : elles ne peuvent construire une programmation budgétaire sincère à l'horizon de quelques années, alors même que le cadre législatif de leurs finances sera certainement amené à être modifié.

¹ *Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale de la première séance du vendredi 8 novembre 2019.*

² *Amendements nos I-66, I-67, I-68 et I-69 au présent projet de loi de finances.*

Tableau récapitulatif des principales évolutions législatives de la fiscalité locale depuis 1999

Année d'application des mesures	Véhicule législatif	Mesures
1999	Loi de finances pour 1999	Suppression progressive de la « part salaires » des bases de la TP (de 1999 à 2003)
2000	Loi de finances pour 2000	Suppression de la réduction pour embauche et investissement (REI) de la TP
		Les dégrèvements partiels de TH sont remplacés par un dispositif de plafonnement de la cotisation
2001	Loi de finances rectificative pour 2000	Suppression de la part régionale de la TH
2003	Loi de finances pour 2003	Réduction sur 3 ans de la fraction « recettes » des bases de TP
2004	Loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement et Loi de finances pour 2005	Dégrèvement de TP pour investissements nouveaux (DIN) à titre temporaire (puis pérennisé par la LF pour 2006)
2005	Loi de finances pour 2004	Passage du vote par la collectivité d'un produit de TEOM au vote d'un taux
2006	Loi de finances pour 2006	Généralisation du plafond à 3,5 % de la VA indifféremment du chiffre d'affaires de l'entreprise pour la TP
		Exonération de 20 % des parts communale et intercommunale de la TFPNB à usage agricole
2007	Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement	Création de la THLV (différente de la taxe annuelle sur les logements vacants)
2010	Loi de finances pour 2010	Versement d'une compensation relais pour la réforme de la TP
	Loi de finances rectificative pour 2010	Détermination des principes, des modalités et du calendrier de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (appliquée en 2017)
2011	Loi de finances pour 2010	Mise en place de la nouvelle fiscalité suite à la suppression de la TP. Création de la CVAE, de la CFE et de l'IFER. Transfert de la TASCOM, du solde des DMTO, d'une fraction de TSCA et d'une partie des frais de gestion de l'État vers les collectivités locales. Transfert de la part départementale de la TH vers le bloc communal, de la part régionale de la TFPB vers les départements, des parts régionale et départementale de TFPNB vers le bloc communal
2013	Loi de finances rectificative pour 2012	Mise en place de la revalorisation annuelle de l'IFER (évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac)
2014	Pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 et loi de finances pour 2014	Relèvement du taux plafond de DMTO des départements à 4,5 %, contre 3,8 % auparavant (mesure temporaire pérennisée en LF pour 2015)
		Transfert des frais de gestion de TFPB de l'État aux départements
		Transfert aux régions d'une fraction des frais de gestion et d'une fraction de TICPE en remplacement de la DGD formation professionnelle
Loi de finances rectificative pour 2013	Majoration de 20 % de la taxe d'habitation des résidences secondaires (augmentée à 60 % en 2017)	
2017	Loi de finances pour 2016	Transfert d'une part de CVAE départementale aux régions (leur part passe à 50 %, et celle des départements baisse à 23,5 %) en raison du transfert de la compétence transports (loi NOTRE du 7 août 2015)
	Loi de finances pour 2017	Changement dans le calendrier de paiement de la TASCOM : à partir de 2017, les redevables ayant une surface de vente supérieure à 2 500 m ² doivent acquitter un acompte sur la TASCOM de l'année suivante
2018	Loi de finances pour 2017	Détermination du coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales en fonction de l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé, observée à novembre n-1
	Loi de finances pour 2018	Suppression progressive de la taxe d'habitation due au titre de la résidence principale pour 80 % des foyers fiscaux d'ici 2020

Source : « Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) », vol. 1 (contributions directes), juin 2019, étude réalisée par La Banque Postale Collectivités Locales

Comme le tableau ci-dessus en témoigne, **rare depuis vingt ans ont été les années exemptes de réformes de la fiscalité locale**. Cette surabondance de mesures tend à instaurer, au-delà de son impact immédiat sur les finances des collectivités territoriales, **une insécurité juridique**. Celle-ci rend plus complexe et coûteuse la gestion financière des collectivités

territoriales qui, à défaut de visibilité sur leurs finances, sont contraintes d'adapter très régulièrement leur programmation budgétaire.

En matière de fiscalité locale, l'incapacité à trouver un point d'équilibre durable contraste avec la remise constante sur le métier de certains sujets. **Le report toujours renouvelé de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH), dont l'entrée en vigueur très progressive ne sera effective qu'en 2026 en application de l'article 52 du présent projet de loi de finances, est ainsi regrettable.**

À cet égard, votre rapporteur attire l'attention sur les propositions régulièrement avancées d'inscription des finances locales dans un cadre législatif pluriannuel dédié. Initiée dès 2014 par le rapport « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* »¹ rédigé par notre ancien collègue Alain Lambert et Martin Malvy, alors président du conseil régional de Midi-Pyrénées, cette idée semble faire l'objet d'un consensus au sein des associations d'élus².

Les objectifs d'un cadre législatif dédié seraient, pour reprendre les termes de ce rapport, « *de voir cette problématique prendre toute sa place dans la réflexion collective et ne pas être traitée par défaut sous le seul angle du coût qu'elles représentent pour l'État* », mais surtout de « *donner de la lisibilité et de la visibilité aux collectivités territoriales, en un mot de les sécuriser, dans leurs relations financières avec les autres acteurs publics* »³.

Extraits du rapport de MM. Alain Lambert et Martin Malvy
« Pour un redressement des finances publiques fondé
sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun »⁴

« *En l'absence de modification constitutionnelle, [un texte spécialement dédié aux collectivités territoriales] ne peut s'apparenter totalement aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale qui constituent des catégories spécifiques de lois prévues constitutionnellement et dont le contenu est précisé par une loi organique. Il constituerait néanmoins le premier pas vers une symétrie de traitement des collectivités locales par rapport aux autres catégories d'administrations publiques.*

« *Ce texte aurait une portée principalement programmatique et non prescriptive en ce qui concerne les agrégats budgétaires. Présenté d'abord au Sénat, il inclurait notamment :*

« *- les flux financiers entre l'État et les collectivités territoriales (dotations, remboursements et dégrèvements pris en charge par l'État, cofinancements État-collectivités,...). Les évolutions pluriannuelles des dotations de l'État seraient présentées dans ce texte ;*

¹ Rapport « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », de MM. Alain Lambert et Martin Malvy, remis au Premier ministre le 16 avril 2014, consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/rapport/33965-pour-un-redressement-des-finances-publiques-fonde-sur-la-confiance-mutue>.

² Audition conjointe de Régions de France, de l'Assemblée des départements de France, de l'Assemblée des communautés de France et de l'Association des maires de France du 5 novembre 2019.

³ Rapport de MM. Lambert et Malvy précité, pp. 49 et 50.

⁴ Ibidem.

« - les évolutions de recettes cohérentes avec les données économiques, à fiscalité constante ;
« - l'impact des normes sur les dépenses des collectivités ;
« - l'impact des décisions déjà prises par l'État en matière de prestations sociales universelles aujourd'hui payées par les départements ou de masse salariale des collectivités ;
« - les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes, du besoin de financement et de l'endettement des collectivités cohérents avec les engagements européens de la France, et ce, par échelon de collectivité, en identifiant spécifiquement les métropoles au sein du bloc communal.
« Il pourrait contenir des **dispositions normatives propres** en matière de :
« - péréquation, de gouvernance financière et comptable et de contrôle ;
« - répartition de l'effort et/ou de gouvernance spécifique en cas de mise en jeu du mécanisme de correction prévu dans le cadre des règlements européens. »

Ce rapport prévoyait cependant que les dispositions relatives à la fiscalité locale ne sauraient être incluses au sein d'un texte dédié aux finances des collectivités, « afin d'assurer la cohérence et la lisibilité des dispositions fiscales. »¹

La Cour des comptes a par la suite repris cette proposition et recommandé la **création d'une loi de financement des collectivités territoriales** : bâti sur le modèle des lois de financement de la sécurité sociale, ce texte « fournirait un cadre de référence permettant au Parlement, ex ante, d'acter des prévisions d'évolution des finances publiques locales et, ex post, d'analyser les écarts observés. »²

Enfin, une architecture faisant intervenir deux types de loi pourrait également être envisagée :

- d'une part, une loi d'orientation pluriannuelle des finances des collectivités territoriales fixerait les principales évolutions attendues de la fiscalité locale à l'horizon de quelques années ;

- d'autre part, une loi de finances des collectivités territoriales déclinerait chaque année les objectifs fixés par la loi d'orientation pluriannuelle dans un texte prescriptif³.

Que les objectifs fixés au sein d'une loi d'orientation pluriannuelle soient déclinés au sein d'une loi de financement (de portée normative limitée) ou de finances (plus prescriptive), ils permettraient en tout état de cause d'inscrire les débats sur la fiscalité locale dans une nécessaire pluriannualité, **gage de visibilité pour les collectivités sur l'évolution de leurs finances.**

¹ Rapport de MM. Lambert et Malvy précité, p. 50.

² Rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016, p. 101.

³ Le document publié par l'Association des maires de France en 2017 intitulé « Pour des communes fortes et vivantes au service des citoyens (2017-2022) » se déclarait par exemple favorable à une telle architecture (engagements n^{os} 2 et 3).

B. DOTATIONS D'INVESTISSEMENT : ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE ET L'ASSOCIATION DES ÉLUS AUX ATTRIBUTIONS

Les modalités d'attribution des dotations dépendant de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sont diverses et ne garantissent pas aux collectivités territoriales une visibilité suffisante : alors que certaines dotations associent pleinement les élus aux décisions d'attribution (DETR), d'autres ne permettent qu'une simple information des élus sur ces décisions (DSID). En tout état de cause, ces dotations fonctionnent « *en silos* » et ne sont pas attribuées selon un diagnostic global des besoins du territoire.

1. Une transparence encore inégale dans l'attribution des dotations

La transparence sur les décisions d'attribution de la DETR et de la DSIL a connu une amélioration récente.

La création de la DSIL s'est en effet accompagnée de dispositions prévoyant que le préfet de région communique aux « commissions DETR » la liste des projets bénéficiant d'une part de DSIL dans le ressort de leur département. Il est également prévu que « *cette liste [soit] communiquée dans les mêmes délais aux membres du Parlement élus dans ce département ou cette collectivité régie par l'article 73* », et que le public puisse s'informer sur les attributions de dotation grâce à la publication en fin d'année sur le site Internet de la préfecture de région de « *la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention ainsi que le montant des projets et celui de la subvention attribuée par l'État* »¹.

Cette avancée en matière de transparence financière a été étendue en 2019 à la DETR. Un amendement déposé au projet de loi de finances pour 2019 par votre rapporteur au nom de la commission des lois prévoyait notamment d'appliquer à la DETR la même exigence d'information du public, en imposant la publication sur le site Internet de la préfecture de département de la liste des projets ayant bénéficié d'une subvention au titre de la DETR². Cette disposition de bon sens, adoptée en séance au Sénat et retenue à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale dans le texte définitif³, a permis une **meilleure information des élus et du public sur les projets financés par la DETR**. Au regard de ces améliorations récentes de la transparence de l'attribution de certaines dotations, il est **dommageable que des zones d'ombre demeurent dans le cas d'autres dotations**.

L'exemple de la DSID est à cet égard édifiant. Lorsque des dispositions législatives en la matière ne sont pas explicitement prévues, les

¹ Dispositions prévues par l'article 157 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et codifiées à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

² Amendement n° II-100 rect. bis à l'article 81 du projet de loi de finances pour 2019.

³ L'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 codifie cette disposition au sein de l'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales.

obligations d'information des élus et du public sont laissées à la discrétion des préfets. La circulaire relative aux « *Dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2019* », prise par les ministres Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu le 11 mars 2019, demande bien aux préfets de région et de département, en ce qui concerne la part « *projet* » de la DSID, « *de prendre les mesures utiles à la transparence et à la bonne information sur cette dotation, notamment en direction des présidents de conseils départementaux et des parlementaires* » et d'adopter « *le moment venu, les mesures utiles à l'information du public* »¹.

Néanmoins, les résultats sont insuffisants. Les échanges de votre rapporteur avec les associations d'élus au cours des auditions soulignent le défaut de clarté des critères d'attribution du point de vue des élus.

Répartition et éligibilité à la DSID

Pour mémoire, la DSID est composée de deux parts, dont les critères de répartition et d'éligibilité diffèrent.

- Part « projet » :

La DSID comprend d'abord une part « projet », dont le but est de soutenir les opérations d'investissement portées par les départements. Égale à 77 % du total de la dotation, elle est répartie en enveloppes régionales, dont le montant est calculé selon trois critères listés à l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales :

« a) 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 ;

« b) 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 ;

« c) À hauteur de 25 %, en fonction du nombre d'enfants de 11 à 15 ans domiciliés dans les communes de la région. »

Le calcul de ces enveloppes régionales ne peut aboutir à un montant inférieur à un plancher de 1,5 million d'euros, ni supérieur à un plafond de 20 millions d'euros.

Une fois constituées, **les enveloppes sont réparties par le préfet de région entre les projets portés par les départements de chaque région en fonction d'un seul critère : la contribution des projets subventionnés à « un objectif de cohésion des territoires ».**

- Part « péréquation » :

Le reste de la DSID (23 % du total de la dotation) constitue la part « péréquation ». Libre d'emploi, elle vient directement abonder la section d'investissement du budget des départements bénéficiaires.

¹ Circulaire du 11 mars 2019 de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, et du ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu (NOR : TERV1906177), p.19, consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/soutien-a-linvestissement-faveur-des-territoires>.

Ne sont pas éligibles à cette part les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements¹. Après déduction d'une quote-part destinée aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy², le montant de la dotation est réparti entre les départements éligibles selon des critères de péréquation. Chaque département éligible bénéficie ainsi d'une part égale au produit :

« a) Du rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et son potentiel fiscal par habitant, ce rapport ne pouvant excéder 2 ;

« b) Par le rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements et son potentiel fiscal par kilomètre carré, sans que ce rapport ne puisse excéder 10. »³

Les travaux de voirie seraient ainsi, selon les départements, inclus ou non dans les opérations éligibles à la part « projet » de la DSID. De même, alors que certains préfets de région auraient accepté comme éligibles des projets déjà engagés, d'autres n'auraient pas consenti à une telle dérogation. Les élus départementaux déplorent plus généralement **une dégradation du mode de versement de la dotation** : moins linéaire sur l'année qu'il ne l'était pour la DGE, le versement de la DSID rend les recettes des départements moins prévisibles.

Sans nécessairement remettre en cause le passage d'une logique de guichet à une logique de projet permis par le remplacement de la DGE des départements par la DSID, il semble à tout le moins nécessaire de **mieux informer et mieux prévenir l'ensemble des élus des modalités d'attribution de la part « projet » de la dotation**, dont l'unique critère d'attribution (contribution à la cohésion du territoire) semble particulièrement flou⁴. Bien conscient qu'il est encore tôt pour revenir sur le fond des modalités d'attribution d'une dotation à peine créée, votre rapporteur a proposé à votre commission, qui l'a adopté, **un amendement permettant non seulement que les décisions de subventionnement prises par les préfets de**

¹ Voir le 2° du I de l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales.

² Cette quote-part dérogatoire est prévue par l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales : « Par dérogation, les collectivités de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy perçoivent une part égale pour chacune d'elles au rapport, majoré de 10 %, entre la population de chacune de ces collectivités et la population nationale. »

³ Article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Il semble que les services préfectoraux eux-mêmes aient eu des difficultés à s'approprier le nouveau dispositif. Ainsi, dans le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté (dont l'effort de transparence par la publication de ses données relatives à la DSID doit être salué), le taux de subvention est strictement égal à 30 % du total du coût des projets agrégé au niveau départemental dans tous les départements (Doubs, Jura, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne et Territoire de Belfort), sauf pour la Côte d'Or (26,9 %) et la Haute-Saône (29,3 %). La constance de ce taux de subvention laisse penser que la répartition des dotations s'est faite sans réelle instruction des dossiers, mais en accordant une subvention d'un montant égal à 30 % du coût de chaque projet présenté par les départements. Cette difficulté est compréhensible au vu des délais d'information des préfetures sur les contours de cette nouvelle dotation ; il n'en reste pas moins qu'elle va à l'encontre de la logique de projet à laquelle la DSID est censée répondre.

région le soient après avis des présidents des conseils départementaux de la région mais également qu'elles fassent l'objet d'une publication en ligne sur le site Internet de la préfecture de région (amendement n° II-324).

2. Une insuffisante association des élus aux décisions d'attribution

Au-delà du manque d'information sur les décisions d'attribution de dotations, votre rapporteur déplore l'insuffisante association des élus à celles-ci, le cas de la DSIL étant tout particulièrement instructif.

a) La fixation par l'État de critères de priorisation déconnectés des besoins de terrain

Les critères d'attribution de la DSIL ont été **fixés par le législateur**. Ils prévoient qu'elle est destinée à financer **deux types d'opérations** :

- d'une part, **les projets d'investissement s'inscrivant dans l'une des six priorités¹** énoncées par le législateur à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales ;

- d'autre part, « *la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux inscrites dans un contrat signé entre, d'une part, le représentant de l'État et, d'autre part, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou le pôle d'équilibre territorial et rural* »², c'est-à-dire, pour l'essentiel, **les contrats de ruralité**.

Malgré ces dispositions, **l'État fixe dans le cadre des instructions qu'il donne aux préfets en charge de l'attribution des dotations, des critères de priorisation déconnectés des besoins d'investissement du terrain**. Deux dispositifs sont particulièrement problématiques à cet égard.

Premièrement, **35 % du montant de chaque enveloppe régionale doit être consacré à des projets s'inscrivant dans l'axe « accélération de la transition écologique » du « Grand plan d'investissement » (GPI)³**, décliné en deux initiatives devant recevoir une part à peu près égale :

- l'initiative n° 2 (« *réduire l'empreinte énergétique des bâtiments publics* ») ;

¹ Ces priorités sont les suivantes : « rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ; mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ; développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ; développement du numérique et de la téléphonie mobile ; création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ; réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants. »

² L'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales oriente toutefois ces contrats quant à leurs objectifs et prévoit qu'ils « peuvent concerner des actions destinées à favoriser l'accessibilité des services et des soins, à développer l'attractivité, à stimuler l'activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale. »

³ Voir la circulaire du 11 mars 2019 précitée, p. 6.

- l'initiative n° 4 (« soutenir le développement de solutions de transport innovants et répondant aux besoins des territoires »).

Certes, ces initiatives ne contredisent pas frontalement les critères fixés par le législateur. L'initiative n° 2 peut représenter un sous-ensemble de la première priorité fixée par le législateur (« rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ») et l'initiative n° 4 n'est pas sans lien avec la troisième priorité définie à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (le « développement d'infrastructures en faveur de la mobilité »).

Il n'en reste pas moins que cette priorisation des besoins au bénéfice des projets compatibles avec le GPI **ne correspond pas à l'intention du législateur et constitue un « pré-fléchage » des crédits, réalisé sans considération pour les besoins effectifs du terrain.** Il n'est pas illégitime pour le pouvoir réglementaire de décrire par voie de circulaire parmi les six familles d'opérations prévues par le législateur celles qui lui semblent prioritaires. En revanche, définir une part « plancher » de la dotation devant être allouée pour certains types de projets **contredit non seulement la volonté du législateur**, qui n'a pas fixé de tels seuils, **mais également l'intelligence locale permise par la déconcentration de l'instruction des dossiers.** Ce seuil trahit donc **l'immixtion d'une logique centralisatrice dans les décisions d'attribution.**

Par ailleurs, **votre rapporteur n'a trouvé de fondement ni juridique, ni budgétaire à ce seuil**¹. Lors des auditions qu'il a conduites, aucun fondement législatif ou réglementaire n'a été présenté à votre rapporteur comme susceptible de justifier la fixation d'un tel seuil. Par ailleurs, ce seuil diffère d'une action budgétaire à l'autre : la part de la DSIL consacrée à des projets labellisés « Grand plan d'investissement » (35 %) représente 10,9 % de l'action n° 1 du programme 119 dans lequel elle s'inscrit, alors qu'à titre d'exemple les deux actions nos 11² et 14³ du programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » contribuent respectivement à hauteur de 49 % et 21 % de leur montant au GPI⁴. **Il ne semble donc pas que ce seuil réponde à une quelconque logique budgétaire transversale à laquelle seraient soumis l'ensemble des projets concourant au GPI.** La fixation de cette part de 35 % de la dotation devant financer des projets

¹ Ni la circulaire du Premier ministre du 3 janvier 2018 relative à la mise en œuvre du Grand plan d'investissement, ni le vademecum du 30 avril 2018 pris à sa suite et relatif aux modalités d'emploi de la DSIL dans le cadre du Grand plan d'investissement ne mentionnent un seuil de 35 %. La circulaire du 3 janvier 2018 se borne à préciser que « s'agissant de la gestion déconcentrée de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), pour les actions qui concourent aux finalités du grand plan d'investissement, dans le cadre des orientations définies au niveau national, les préfets assurent ce rôle de pilotage. »

² Action « Opérations structurantes et cessions ».

³ Action « Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état ».

⁴ Voir l'annexe « Grand plan d'investissement » (jaune budgétaire) au projet de loi de finances pour 2020, p. 25.

labellisés « *GPI* » a donc le double défaut d'être inique et de masquer une **recentralisation déguisée de décisions d'attribution auxquelles les collectivités territoriales sont déjà insuffisamment associées.**

Deuxièmement, **votre rapporteur déplore la possibilité offerte aux préfets de majorer le taux de subvention pour les collectivités ayant respecté leur « *contrat de Cahors* ».** Comme votre rapporteur l'a rappelé *supra*, ces contrats au fondement discutable ne comportent pas toujours des clauses favorables à une bonne gestion financière. Plus fondamentalement, **la vocation de la DSIL est de soutenir l'investissement local, non d'inciter les collectivités territoriales à mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.** Les décisions de dotation devraient donc répondre à la nécessité de financer des projets jugés utiles aux territoires, non de récompenser une collectivité, indépendamment de la qualité du projet qu'elle porte, pour sa gestion financière.

À enveloppe constante, cette majoration du taux de subvention pour certaines collectivités seulement revient surtout à diminuer les dotations des collectivités n'ayant pas voulu être intégrées au processus de contractualisation ou n'ayant pas pu respecter leur contrat pour accroître celles des collectivités ayant respecté ce contrat. Elle revient donc à **organiser un transfert de ressources de certaines collectivités, considérées comme insuffisamment maîtresses de leur gestion financière, vers d'autres collectivités jugées plus « *vertueuses* » sur le plan financier.** Un tel transfert est d'autant plus paradoxal qu'il tend à nuire aux collectivités connaissant déjà des difficultés financières.

Enfin, le dispositif prévu à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022* est **très peu détaillé.** Il prévoit uniquement qu'en cas de respect du contrat, « *le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local* ».

Cette faculté, entièrement à la main des préfets qui en définissent eux-mêmes les modalités d'usage, est source d'opacité et de déconnexion des dotations avec les besoins effectifs du terrain. Votre rapporteur attire donc l'attention sur la nécessité, dans le cadre des travaux sur la future loi de programmation des finances publiques, de revenir sur cette disposition. Dans l'attente d'une telle solution, la commission, à l'initiative de **votre rapporteur, recommande d'encadrer cette faculté offerte aux préfets** afin d'assurer son adéquation avec les besoins d'investissement sur le terrain par un **amendement n° II-325.**

b) Les collectivités ne sont pas suffisamment associées aux décisions d'attribution

Les commissions DETR ont notablement renforcé l'association des élus aux décisions d'attribution. Il apparaît donc souhaitable de faire application d'un dispositif similaire pour la DSIL.

Votre rapporteur attire à nouveau l'attention sur l'inefficacité, pour des montants modestes de DSIL, d'une attribution au niveau du préfet de région, moins au fait des réalités du terrain que les préfets de département. Sans renier la spécificité de la DSIL ni son importance pour des projets structurants au niveau régional, force est de constater qu'un tel mode d'attribution ne répond pas à la réalité des montants en jeu.

Dans ces conditions, il est nécessaire de trouver les voies et moyens d'une meilleure association. **Votre commission, sur la proposition de votre rapporteur, renouvelle donc sa proposition de modification des modalités d'attribution de la DSIL (amendement n° II-326)** consistant, d'une part, à « redescendre » l'essentiel de l'attribution de la dotation au niveau des préfets de département et, d'autre part, à créer une commission départementale des investissements locaux, chargée de contrôler la répartition de la DETR et de la DSIL.

3. Un fonctionnement « en silos » des dotations

Enfin, à défaut d'une vision d'ensemble des dotations, celles-ci fonctionnent « en silos » et ne font pas l'objet d'une stratégie d'ensemble de la part des services de l'État.

Alors que ces dotations répondent à des finalités différentes et sont réparties selon des modalités variées, il serait utile de bénéficier, au niveau régional, d'une **vision synoptique des projets** afin de s'assurer que les dotations sont versées aux territoires en ayant le plus besoin. Une information claire sur le sujet permettrait au demeurant de relever les cas dans lesquels l'instruction des dossiers n'a pas suffisamment tenu compte de la réalité des besoins locaux¹.

Votre rapporteur a donc proposé la création d'une commission de suivi associant des élus locaux afin de suivre au niveau régional l'évolution du soutien de l'État à l'investissement local (amendement II-327).

¹ Comme le montre l'exemple de la répartition de la DSID au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté développé supra, de tels exemples existent.

III. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION

Les articles 77 à 78 *nonies* du présent projet de loi de finances sont rattachés à la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ». Ils mêlent des dispositions techniques concernant l'automatisation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dispositions relatives aux dotations de fonctionnement comme d'investissement.

Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Article	Objet
Article 77	Report de l'automatisation du FCTVA - Ajout à l'Assemblée nationale d'une demande de rapport sur la question
Article 78	Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : <ul style="list-style-type: none"> - <u>Communes nouvelles</u> : garantie aux « <i>communes-communautés</i> » d'un niveau de DGF intégrant les dotations perçues par l'EPCI préexistant, pérennisation des incitations financières et ajout d'une dotation forfaitaire de 6 euros par habitant ; - <u>Péréquation</u> : majoration de 180 millions d'euros des dotations de péréquation des communes (90 millions d'euros pour la DSU et 90 millions d'euros pour la DSR) et de 10 millions d'euros des dotations de péréquation des départements (financée par une minoration de la part forfaitaire), revalorisation de la DACOM et révision des critères d'attribution ; - <u>DGF locale</u> : création d'un dispositif de reversement permettant aux élus de décider de redistribuer au niveau intercommunal une partie de la DGF des communes en fonction de critères locaux ; - <u>Réforme de la fiscalité locale</u> : rapport sur les conséquences de la réforme sur les indicateurs financiers ; - <u>Dispositions spécifiques à la Ville de Paris ainsi qu'à la collectivité de Corse.</u>
Article 78 bis	Déconcentration de l'instruction des dossiers pour le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU).
Article 78 ter	Transformation de la dotation « <i>Natura 2000</i> » en dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.
Article 78 quater	Garantie financière assurant une sortie dégressive du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).
Article 78 quinquies	Majoration de 20 millions du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).
Article 78 sexies	Fusion des fonds de péréquation entre départements.
Article 78 septies	Révision des modalités de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC).
Article 78 octies	Prorogation de la neutralité financière des transferts entre la Métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux (EPT), une réforme institutionnelle en la matière n'étant pas intervenue.
Article 78 nonies	Gel des enveloppes départementales de DETR dans la perspective d'une révision des critères de répartition.

Votre rapporteur a fait le choix de concentrer son examen **sur trois types de dispositions affectant les relations institutionnelles entre l'État et les collectivités territoriales** : l'automatisation du FCTVA, les modalités de répartition de la DGF et l'attribution de certaines dotations d'investissement.

A. L'AUTOMATISATION DU FCTVA (ARTICLE 77)

1. Une mesure d'apparence technique demandée par les collectivités

Depuis trois ans, **un consensus prédomine sur la nécessité de réformer la gestion du versement du FCTVA**. Dans le cadre d'un exercice de revue des dépenses, une mission de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances avait dès 2016 souligné la qualité de service « *médiocre* » offerte aux collectivités territoriales dans le cadre de ce versement¹. Décrivant un dispositif « *à bout de souffle et peu performant* », la mission faisait état d'un « *large besoin de modernisation du dispositif de gestion en place pour contrôler l'assiette du FCTVA* ». Ayant peu évolué depuis sa création en 1981, le dispositif devait selon la mission être révisé « *de manière radicale* » pour répondre à des « *difficultés de pilotage budgétaire tant pour les collectivités territoriales que pour l'État* »². Dans cette perspective, trois *scenarii* étaient proposés :

- une simple amélioration du dispositif existant (simplification de l'assiette, etc.) ;
- une transformation du FCTVA en une dotation de soutien à l'investissement fléchée vers des investissements structurants ;
- une « *simplification de l'assiette par une modernisation sur une base comptable, qui permettrait l'automatisation du FCTVA* ».

Ce troisième scénario était celui retenu par la mission en raison de la **simplification qu'il permettait pour l'ensemble des acteurs en présence**. L'automatisation du FCTVA devrait en effet supprimer des formalités administratives et accélérer le versement des fonds aux collectivités territoriales³. La réforme devrait par ailleurs fiabiliser les montants prévisionnels de FCTVA, ce qui permettrait aux collectivités de disposer d'une **programmation budgétaire plus robuste**.

Ce consensus sur la nécessité de l'automatisation du FCTVA a conduit à la création dès 2017 d'une **mission dirigée par la préfète Nathalie Marthien** et à l'adoption de l'article 156 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018*, qui fixait au 1^{er} janvier 2019 la date d'entrée en vigueur de la réforme.

¹ Rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances, « Revue de dépenses : gestion du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) », de Joël Fily (IGA), Damien Reberry (IGA), Christophe Baulinet (IGF) et Mathieu Collin (IGF), avril 2016, consultable à l'adresse suivante : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Revue-de-depenses-La-gestion-du-FCTVA>.

² Ces risques selon la mission IGA-IGF étaient notamment les suivants : « risques systémiques de versements en doublons, une gestion manuelle très peu outillée, tant sur les compétences des agents qu'en ce qui concerne les outils de gestion ».

³ Le traitement automatisé des dossiers doit permettre un gain de temps et donc une perception plus tôt dans l'année par les collectivités territoriales des montants qui leur sont dus.

2. Un report dommageable qui ne doit pas conduire l'État à dénaturer sa proposition

Un premier report de la réforme avait déjà été prévu par l'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 *de finances pour 2019*. Ce nouveau report appelle donc à la **vigilance sur la réalité de la volonté du Gouvernement de mener cette réforme à son terme**.

Surtout, l'exposé des motifs de l'article 77 du présent projet de loi de finances semble dénoter **un changement de position** de la part du Gouvernement. Alors que les concertations avec les associations semblaient sur le point d'aboutir sur le sujet complexe de l'assiette éligible, moyennant un léger surcoût pour le budget de l'État compensé dans le temps par les économies de gestion réalisées, l'exposé des motifs évoque désormais la garantie d'un « *coût nul de la réforme* ». Le rapport d'évaluation préalable de l'article 77 est plus explicite encore, décrivant des **adaptations d'assiette nécessaires à la « neutralisation du surcoût »** de la réforme.

Il est parfaitement compréhensible que l'État cherche à minimiser le coût de la réforme pour ses finances. **Cette réduction ne saurait néanmoins s'opérer au détriment de l'acceptabilité des paramètres de l'automatisation du FCTVA** par les collectivités territoriales. Alors que les propos de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales devant nos collègues de l'Assemblée nationale n'ont pas permis de dissiper ces doutes¹, votre rapporteur attire l'attention sur cette **mesure qui, d'apparence technique, pourrait conduire à une fragilisation du consensus pourtant trouvé avec les collectivités territoriales**.

B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (ARTICLE 78)

1. Le projet du Gouvernement apporte globalement satisfaction

L'article 78 du projet de loi dans sa rédaction initiale prévoyait diverses dispositions relatives aux montants perçus par le bloc communal et les départements :

- **une majoration de 10 millions d'euros** de la dotation de péréquation des départements, financée par une minoration d'un même montant de leur dotation forfaitaire ;

- la **prorogation pour les communes nouvelles**, au-delà de 2021 et sans date d'échéance, du dispositif d'incitation financière sur leur dotation forfaitaire, leur dotation de péréquation étant par ailleurs stabilisée pendant trois ans. Votre commission a uniquement, sur proposition de votre

¹ Au banc, la ministre n'a fait part que de son accord pour « transmettre les données demandées », ce qui n'apporte pas de complément d'information sur le fond du sujet.

rapporteur, clarifié les règles d'éligibilité à ces dispositifs par un amendement n° II-321 ;

- en ce qui concerne les « communes-communautés », le Gouvernement a pris acte de l'évolution législative récente¹ en prévoyant qu'elles perçoivent, au cours des trois premières années suivant leur création, une attribution de **dotations forfaitaires au moins égales** à la somme des dotations forfaitaires perçues par chacune des anciennes communes la composant **ainsi qu'une dotation de compensation égale à celle perçue par l'EPCI** préexistant à sa création ;

- au niveau intercommunal, le Gouvernement a proposé l'ajout au dispositif de « mutualisation » de DGF au niveau intercommunal, déjà prévu à l'article L. 5211-28-2 du code général des collectivités territoriales mais inusité, un **nouveau dispositif moins ambitieux mais plus opérationnel**. Celui-ci consiste en une mise en commun, à l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI mais **uniquement après avoir recueilli l'accord explicite de l'ensemble des conseils municipaux concernés**, des montants de DGF perçus par les communes selon des critères fixés au niveau intercommunal.

La création de cette souplesse supplémentaire est saluée par votre rapporteur. Elle pourrait permettre de pallier partiellement les insuffisances des critères législatifs de répartition de la DGF. **L'opérationnalité du dispositif est cependant à parfaire**, dans la mesure où la rédaction actuelle prévoit que seul un **accord explicite de l'ensemble des conseils municipaux** permet de mobiliser le dispositif, alors même que le silence d'un conseil municipal durant deux mois vaut rejet. Par un **amendement n° II-322** proposé par votre rapporteur, votre commission a assoupli le dispositif en inversant la présomption : si un conseil municipal ne délibère pas sur la proposition de l'EPCI, il sera réputé l'avoir acceptée. Un conseil municipal exprimant explicitement son désaccord pourra toujours bloquer le processus, **garantissant la constitutionnalité du dispositif**.

L'examen de l'article 78 par nos collègues de l'Assemblée nationale a permis d'y ajouter certaines dispositions. En particulier :

- en ce qui concerne **les communes nouvelles**, a été ajoutée au sein de la DGF **une dotation d'amorçage** d'un montant forfaitaire de 6 euros par habitant pour celles qui seraient nouvellement créées ;

- en ce qui concerne **les conséquences de la réforme de la fiscalité locale, notamment en matière d'indicateurs financiers**, une demande de rapport du Gouvernement a été prévue au IX de l'article 78.

Votre rapporteur porte une appréciation positive sur ces dispositifs qui **contribueront dans les deux cas à doter les collectivités territoriales d'une meilleure visibilité sur leurs finances**.

¹ Article 4 de la loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

2. Une réforme inaboutie en ce qui concerne la dotation d'intercommunalité

L'article 78 prévoit, à l'alinéa 110 dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, un **report à 2026 de la prise en compte des redevances d'eau potable et d'assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF)** des communautés de communes. Dans la mesure où seules 38 %¹ des communautés de communes exercent la compétence d'assainissement, son intégration aux bases de calcul du CIF aurait conduit à défavoriser les autres communautés de communes. **Cette disposition de bon sens, adoptée par votre commission l'année dernière à l'initiative de votre rapporteur, est donc bienvenue.**

Malgré ce point de satisfaction, les modalités de calcul du CIF restent **source d'incompréhension pour les élus**. À la suite de la refonte de la carte intercommunale, de nombreux EPCI à fiscalité propre, devenus extrêmement vastes, ont été conduits à **restituer des compétences de proximité à leurs communes membres**, elles-mêmes parfois renforcées par leur regroupement en communes nouvelles. C'est le cas, par exemple, de la communauté d'agglomération du Grand Annecy, qui a restitué aux communes l'exercice des compétences relatives à la petite enfance, aux bâtiments scolaires et aux activités périscolaires, au sport, à la culture ou à l'action sociale (à l'exception de la prise en charge des personnes âgées). La restitution de compétences s'étant naturellement accompagnée de celle des ressources nécessaires, **ce choix, guidé par le principe de subsidiarité, a fait baisser le coefficient d'intégration fiscale** de la communauté et, partant, sa dotation d'intercommunalité, sans que les communes bénéficient pour autant d'un surplus de dotations. En un mot, **la restitution de compétences aux communes se traduit par une perte nette** de recettes pour l'ensemble intercommunal formé par les communes et leur groupement.

Votre rapporteur recommande donc un aménagement à même d'assurer la neutralité financière de ces redevances de compétences. Sur sa proposition, votre commission a adopté **un amendement n° II-323 rect. visant à ce que, en cas de baisse du CIF d'un EPCI à fiscalité propre, la somme correspondant à la diminution de dotation d'intercommunalité qui en résulte vienne financer une dotation de territorialisation** répartie entre les communes membres au prorata de leur population. Afin de prévenir tout risque de « désintégration » excessive, cette garantie ne s'appliquerait cependant qu'aux EPCI à fiscalité propre dont le CIF reste, à l'issue d'une restitution de compétences, supérieur ou égal à 0,4.

Ainsi, les élus locaux pourront **ajuster la répartition des compétences au niveau local en fonction des nécessités du terrain**, au lieu de se déterminer selon des considérations purement financières.

¹ Ce chiffre est issu des réponses aux questions de votre rapporteur à la DGCL.

C. LA RÉPARTITION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

1. La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (article 78 *ter*)

La dotation « *Natura 2000* », créée par l'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 *de finances pour 2019*, avait pour but d'apporter un soutien financier pour les communes supportant les charges d'entretien induites par un classement « *Natura 2000* ».

Cette dotation, de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement en 2019, a été largement révisée lors de l'examen du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. L'article 78 *ter* prévoit ainsi :

- un **élargissement des communes éligibles** à celles dont une part importante du territoire est comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin ;

- un **doublé en conséquence de la dotation de 5 à 10 millions d'euros**, gagé sur une diminution de 5 millions d'euros de la DGF ;

- une **scission en trois enveloppes**, selon la clé de répartition suivante : 55 % de la dotation iraient aux communes au titre de la part « *Natura 2000* », 40 % seraient versés aux communes situées en cœur de parc naturel et 5 % iraient aux communes dont le territoire comprend un parc naturel marin.

Néanmoins, comme votre rapporteur l'a expliqué *supra*, **il aurait paru préférable de ne pas reconduire le mécanisme financier consistant à diminuer la DGF au profit de cette dotation budgétaire**. Afin de ne pas nuire aux recettes de collectivités supportant ces charges, votre rapporteur n'a cependant pas estimé nécessaire de s'y opposer.

2. Le gel de la DETR (article 78 *nonies*) pour une réforme aux contours encore flous

L'article 78 *nonies*, issu d'un amendement déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, prévoit de geler les enveloppes départementales de DETR afin de réformer les conditions de leur attribution en 2020, au motif que la dotation ne profite pas suffisamment aux territoires ruraux.

Les données présentées dans le tableau ci-après soulignent que la répartition de la DETR tient malgré tout compte de la ruralité des territoires. Ainsi, Paris ne touche pas de DETR, tandis que l'Aisne touche 1,57 % de l'enveloppe totale. Néanmoins la Gironde, département comprenant des territoires ruraux mais également une métropole, percevait avec 17,9 millions d'euros le montant le plus élevé en 2018 (1,76 % de l'enveloppe totale).

**Tableau récapitulatif
des enveloppes départementales de DETR en 2018**

Département	Population	Crédits engagés en 2018	Pourcentage du département dans la dotation totale
Ain	626 127	10 367 991,00 €	1,02%
Aisne	539 734	15 920 979,10 €	1,57%
Allier	343 062	9 755 943,00 €	0,96%
Alpes-de-Haute-Provence	161 588	10 200 825,00 €	1,00%
Hautes-Alpes	139 883	11 333 035,68 €	1,11%
Alpes-Maritimes	1 083 312	3 297 777,53 €	0,32%
Ardèche	322 381	12 554 644,79 €	1,23%
Ardennes	279 715	8 155 862,40 €	0,80%
Ariège	152 574	11 068 323,00 €	1,09%
Aube	308 094	10 180 776,43 €	1,00%
Aude	365 478	7 904 001,00 €	0,78%
Aveyron	278 644	14 259 428,00 €	1,40%
Bouches-du-Rhône	2 006 069	2 016 269,00 €	0,20%
Calvados	691 670	13 778 324,31 €	1,35%
Cantal	146 618	10 618 338,00 €	1,04%
Charente	353 853	9 160 051,00 €	0,90%
Charente-Maritime	637 089	9 662 373,91 €	0,95%
Cher	310 270	11 706 304,00 €	1,15%
Corrèze	241 340	9 181 348,64 €	0,90%
Corse-du-Sud	151 652	7 121 280,10 €	0,70%
Haute-Corse	172 560	9 396 159,00 €	0,92%
Côte-d'Or	531 380	13 044 671,00 €	1,28%
Côtes-d'Armor	597 397	12 127 586,00 €	1,19%
Creuse	120 581	13 101 209,00 €	1,29%
Dordogne	416 350	13 845 495,94 €	1,36%
Doubs	534 710	10 769 659,13 €	1,06%
Drome	499 159	8 522 353,00 €	0,84%
Eure	598 347	13 818 272,00 €	1,36%
Eure-et-Loir	433 762	8 260 149,00 €	0,81%
Finistère	905 855	13 199 704,00 €	1,30%
Gard	736 029	10 230 879,00 €	1,01%
Haute-Garonne	1 317 668	12 916 559,00 €	1,27%
Gers	190 625	13 475 105,81 €	1,32%
Gironde	1 526 016	17 850 319,74 €	1,76%
Hérault	1 107 398	10 428 622,70 €	1,03%
Ille-et-Vilaine	1 032 240	12 539 262,00 €	1,23%
Indre	226 175	9 779 939,06 €	0,96%
Indre-et-Loire	603 924	8 352 327,00 €	0,82%
Isère	1 243 597	12 043 600,00 €	1,18%
Jura	260 681	12 379 381,70 €	1,22%
Landes	400 477	12 281 816,00 €	1,21%
Loir-et-Cher	333 567	9 598 281,52 €	0,94%

Département	Population	Crédits engagés en 2018	Pourcentage du département dans la dotation totale
Loire	757 305	7 836 010,35 €	0,77%
Haute-Loire	226 565	9 969 333,00 €	0,98%
Loire-Atlantique	1 346 592	10 380 305,95 €	1,02%
Loiret	669 737	9 809 389,00 €	0,96%
Lot	173 648	10 354 264,00 €	1,02%
Lot-et-Garonne	333 234	7 849 963,00 €	0,77%
Lozère	76 360	14 309 034,12 €	1,41%
Maine-et-Loire	805 888	8 663 493,00 €	0,85%
Manche	499 958	12 468 620,96 €	1,23%
Marne	570 866	10 067 306,00 €	0,99%
Haute-Marne	180 673	11 615 544,00 €	1,14%
Mayenne	307 350	7 610 809,00 €	0,75%
Meurthe-et-Moselle	732 153	14 556 955,00 €	1,43%
Meuse	191 530	13 912 515,00 €	1,37%
Morbihan	741 051	8 658 798,00 €	0,85%
Moselle	1 045 154	16 509 162,00 €	1,62%
Nièvre	213 569	12 724 295,43 €	1,25%
Nord	2 603 472	10 704 878,78 €	1,05%
Oise	818 680	15 228 201,32 €	1,50%
Orne	287 750	13 869 899,50 €	1,36%
Pas-de-Calais	1 472 589	15 315 967,00 €	1,51%
Puy-de-Dôme	644 216	15 034 975,00 €	1,48%
Pyrénées-Atlantiques	667 249	11 040 717,56 €	1,09%
Hautes-Pyrénées	228 950	11 651 733,28 €	1,15%
Pyrénées-Orientales	466 327	7 839 213,00 €	0,77%
Bas-Rhin	1 112 815	13 237 556,00 €	1,30%
Haut-Rhin	760 134	7 545 514,04 €	0,74%
Rhône	1 801 885	5 927 708,00 €	0,58%
Haute-Saône	238 347	13 487 733,00 €	1,33%
Saône-et-Loire	555 788	13 527 643,00 €	1,33%
Sarthe	568 760	11 648 438,00 €	1,15%
Savoie	426 924	8 052 344,00 €	0,79%
Haute-Savoie	783 127	9 941 954,00 €	0,98%
Paris	2 220 445	0,00 €	0,00%
Seine-Maritime	1 257 920	16 081 163,00 €	1,58%
Seine-et-Marne	1 377 846	13 470 616,92 €	1,32%
Yvelines	1 421 670	3 560 740,90 €	0,35%
Deux-Sèvres	373 553	7 788 304,00 €	0,77%
Somme	571 632	15 224 609,51 €	1,50%
Tarn	384 474	10 182 807,00 €	1,00%
Tarn-et-Garonne	252 578	8 749 574,00 €	0,86%
Var	1 038 212	7 348 932,62 €	0,72%
Vaucluse	554 374	6 501 389,00 €	0,64%
Vendée	662 122	13 262 661,00 €	1,30%
Vienne	433 203	8 320 620,06 €	0,82%

Département	Population	Crédits engagés en 2018	Pourcentage du département dans la dotation totale
Haute-Vienne	376 199	8 600 128,99 €	0,85%
Vosges	373 560	12 585 631,00 €	1,24%
Yonne	341 814	13 166 362,00 €	1,29%
Territoire de Belfort	144 334	2 102 458,00 €	0,21%
Essonne	1 268 228	3 909 461,00 €	0,38%
Hauts-de-Seine	1 597 770	138 563,72 €	0,01%
Seine-Saint-Denis	1 571 028	313 851,00 €	0,03%
Val-de-Marne	1 365 039	843 457,00 €	0,08%
Val-d'Oise	1 205 539	3 638 282,01 €	0,36%
Guadeloupe	400 186	4 866 513,20 €	0,48%
Martinique	383 911	2 603 937,00 €	0,26%
Guyane	252 338	5 532 157,00 €	0,54%
Réunion	842 767	3 054 332,00 €	0,30%
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 034	593 730,05 €	0,06%
Mayotte	212 645	4 640 676,75 €	0,46%
Wallis-et-Futuna	12 867	264 826,00 €	0,03%
Polynésie Française	274 217	5 483 862,87 €	0,54%
Nouvelle Calédonie	320 595	6 623 164,00 €	0,65%
Total	66 733 397	1 017 008 312,38 €	100,0%

Source : note d'information « Bilan global 2018 » de la DETR produite par la DGCL

Votre rapporteur partage donc le constat que la répartition de la DETR ne prend pas suffisamment en compte la ruralité des départements et devrait profiter davantage aux territoires ruraux, auxquels elle est évidemment destinée en priorité. Pour mémoire, les critères actuels de répartition de la DETR en enveloppes départementales sont définis à l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales :

- une quote-part est d'abord constituée au profit des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, des communes ainsi que des groupements de communes des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie ;

- une fois cette quote-part retranchée du montant total, les crédits sont répartis en quatre sous-enveloppes représentant chacune un quart des crédits : la première est basée sur la population des EPCI éligibles, la deuxième sur leur potentiel fiscal, la troisième sur la densité départementale et la quatrième sur le potentiel financier des communes éligibles.

Des règles encadrent l'évolution d'une année sur l'autre : le montant de chaque enveloppe départementale ne peut évoluer, à la hausse ou à la baisse, de plus de 5 % sauf pour les départements d'outre-mer et Mayotte,

pour lesquels le montant de l'enveloppe ne peut être inférieur au montant perçu l'année précédente¹.

Ces critères ne semblent prendre qu'imparfaitement en compte la ruralité des territoires en question. **Votre rapporteur n'est donc pas opposé au gel des crédits l'année prochaine s'il permet une répartition plus adéquate de la dotation.** Il est désormais attendu du Gouvernement qu'il précise les contours de la réforme en cours de préparation, afin que ce gel temporaire ne soit pas vain.

Par ailleurs, votre commission a souhaité, à l'initiative de votre rapporteur, réviser les modalités d'attribution des subventions aux projets sélectionnés. En s'assurant qu'une part de 15 % au moins de chaque enveloppe départementale finance des projets d'un montant total inférieur à 50 000 euros, **l'amendement n° II-329 tend à permettre aux petits projets, auparavant financés par la « réserve parlementaire », d'être bouclés malgré tout.**

3. Des difficultés persistantes sur la DSIL et la DSID

Comme exposé *supra*, il est difficilement compréhensible que les décisions de subventionnement au titre de la **DSID** soient adoptées par le préfet de région **sans même que les présidents de conseils départementaux ne soient consultés.** Par un **amendement n° II-324** présenté par votre rapporteur, votre commission entend donc pallier cette difficulté.

En ce qui concerne la DSIL, les mêmes causes amenant les mêmes effets, votre rapporteur regrette que les constats effectués l'année dernière soient toujours valides². Par des **amendements nos II-325 et II-326**, votre commission a souhaité, à l'initiative de votre rapporteur, **revoir en profondeur les modalités d'attribution de la DSIL, afin de les rendre plus transparentes et de renforcer le contrôle des élus sur les décisions préfectorales.** Ainsi :

- **la DSIL serait désormais constituée de deux parts**, l'une (égale à 20 % du montant total de la dotation) restant entre les mains des préfets de région, l'autre (égale à 80 % du total) répartie par les **préfets de département.** Alors que ceux-ci connaissent mieux les besoins locaux, une telle répartition reviendrait à prendre acte d'une réalité : les préfets de région délèguent généralement l'instruction des dossiers aux préfets de département, qui la délèguent parfois à leur tour aux sous-préfets d'arrondissement, ce qui ralentit considérablement le circuit de décision. Le préfet de région continuerait à répartir 20 % des crédits de la DSIL, ce qui lui

¹ Article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales.

² Voir l'avis n° 153 (2018-2019), tome XII, de votre rapporteur sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2019, p. 61, déposé le 22 novembre 2018 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-12.html>.

permettrait, le cas échéant, de financer des projets d'ampleur régionale et d'opérer une forme de redistribution entre départements d'inégale richesse ;

- serait créée une **commission départementale des investissements locaux**, chargée de contrôler la répartition de la DETR et de la part départementale de la DSIL. Cette commission serait dotée de prérogatives plus étendues que l'actuelle « *commission DETR* », puisqu'elle serait destinataire de la liste des demandes de subvention attribuées au préfet de département et appelée à formuler un avis sur la liste complète des subventions projetées. Il serait tenu compte, dans sa composition, du champ des communes et groupements éligibles à chacune des deux dotations ;

- les modalités d'attribution du « *bonus* » pour les collectivités ayant respecté leur « *contrat de Cahors* » seraient mieux encadrées par **l'amendement n° II-325. Le préfet de région ne pourrait faire usage de cette faculté que lorsqu'il est constaté, en fin d'exécution, que l'ensemble des crédits n'ont pas été consommés.** Préalablement à la décision de majoration du taux de subvention, il serait tenu de démontrer qu'aucun autre projet éligible ne verrait ces crédits mieux employés dans un avis motivé qu'il rendrait à la « *commission DETR* » du département sur lequel est située la collectivité en question.

*

* *

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020 et a adopté neuf amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

Ministère de l'Action et des comptes publics

Direction du budget

M. François Desmadryl, sous-directeur 5^{ème} sous-direction

M. Hugo Le Floc'h, chef du bureau des collectivités locales (5BCL)

M. Loïc Arnone, adjoint au chef du bureau des collectivités locales (5BCL)

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités territoriales

M. Stanislas Bourron, directeur général

Mme Cécile Raquin, adjointe au directeur général

M. Yohann Marcon, chef du bureau des concours financiers de l'État

M. François Charlottin, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Charles-Éric Lemaignan, premier vice-président

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations parlementaires

Assemblée des départements de France

Mme Carine Riou, conseillère Finances

Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire

Association nationale des élus de montagne

M. Pierre Bretel, délégué général

M. François Bonneville, chargé de mission

Association des maires de France (AMF)

M. Philippe Laurent, secrétaire général

Mme Nathalie Brodin, responsable du département Finances

M. Assane Fall, conseiller fiscalité locale

Mme Claire Gekas, conseillère finances

M. Alexandre Huot, conseiller finances intercommunales

M. Aurélien Philippot, conseiller technique finances locales

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le
Parlement

Association des petites villes de France

Mme Emma Chenillat, conseiller Finances et fiscalité locale,
Logement, Fonction publique territoriale

France urbaine

M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales

Mme Eloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles

Régions de France

M. Jules Nyssen, délégué général

Villes de France

M. Thierry Vinçon, maire de Saint-Amand-Montrond

M. Armand Pinoteau, directeur administratif et financier de Villes de
France

Contribution écrite

Association des maires ruraux de France