



... le projet de loi de finances pour 2022

## MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Alors que les finances des collectivités territoriales portent encore les **stigmates d'une crise** dont les effets ne se sont pas estompés, les crédits ouverts au titre de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » connaissent une **augmentation bienvenue**.

L'impact réel de celle-ci sur les finances des collectivités territoriales est néanmoins à relativiser, eu égard à la **faible part que représente la mission** au sein des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et au **ciblage de l'augmentation des crédits** sur un faible nombre de dotations. Constatant leur hausse significative, la commission a néanmoins émis **un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission**.

Surtout, **les dispositions des articles rattachés à la mission n'offrent pas pleine satisfaction**. La commission a en conséquence adopté plusieurs amendements, procédant à de nécessaires ajustements dans les modalités d'attribution des dotations de soutien à l'investissement ainsi qu'à une révision du fonds de péréquation régional proposé.

**Au regard de la hausse des crédits ouverts au titre de la mission, la commission a émis un avis favorable à leur adoption, sous réserve de l'adoption de quatre amendements procédant à de nécessaires ajustements.**

### 1. DANS UN CONTEXTE INCERTAIN, UNE HAUSSE DES CRÉDITS INÉGALEMENT RÉPARTIE

#### A. UN CONTEXTE FINANCIER INCERTAIN : LES FINANCES LOCALES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

##### 1. Malgré des perspectives favorables, l'environnement financier des collectivités territoriales demeure incertain

Le projet de loi de finances pour 2022 intervient dans le **contexte de finances locales encore déstabilisées**, d'une part, par un quinquennat de révision ininterrompue du panier de recettes des collectivités territoriales<sup>1</sup> et, d'autre part, par la crise sanitaire.

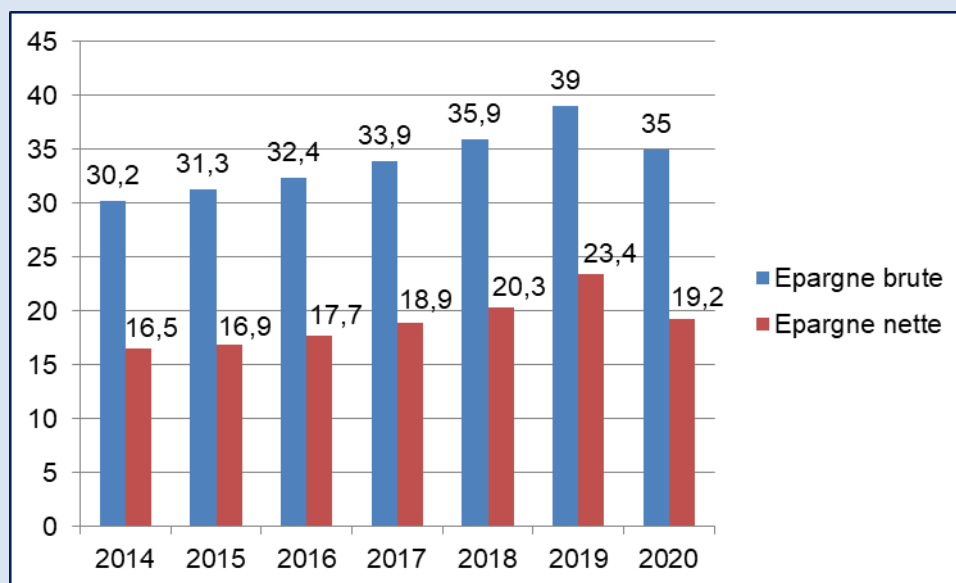
<sup>1</sup> Pour mémoire, en 2021, les recettes fiscales de l'ensemble des collectivités locales ont été affectées par deux réformes : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la diminution des impôts dits « de production ». Pour un récapitulatif de l'impact de ces réformes par catégorie de collectivités, voir la « *Note de conjoncture sur les finances locales* » ; la Banque postale – Collectivités locales, octobre 2021, p. 11, consultable à l'adresse suivante : <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/secteur-public-local/note-conjoncture-tendances-2021-collectivites-locales.html>.

### L'impact de la crise sanitaire sur les finances des collectivités en 2020

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport annuel sur les finances locales, « *la crise sanitaire a affecté les finances des collectivités locales en 2020, interrompant ainsi plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 milliards d'euros en cinq ans*<sup>1</sup>. »

En 2020, les **produits réels de fonctionnement ont connu à périmètre constant<sup>2</sup> une légère diminution, de l'ordre de 0,8 %** (1,8 milliard d'euros), par rapport à 2019<sup>3</sup> tandis que sur la même période les **charges réelles de fonctionnement ont connu une légère augmentation de 1,1 %** (soit 2,3 milliards d'euros). Si ces montants agrégés recouvrent des situations très disparates entre strates de collectivités et, au sein de chaque strate, entre des collectivités aux situations financières différentes, cette évolution s'est néanmoins traduite par **une diminution de l'épargne brute globale de 10,3 % en 2020**.

Épargne brute et nette globale des collectivités territoriales entre 2014 et 2020, en milliards d'euros



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Si la surprenante stabilité des produits fiscaux et les mesures de soutien de l'État ont permis d'atténuer l'impact de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités, **cette diminution de l'épargne brute s'est traduite par une contraction de l'investissement des collectivités territoriales de l'ordre de 7,1 % en 2020**<sup>4</sup>.

Selon le Gouvernement, l'année 2021 se serait caractérisée par une **amélioration sensible de la situation financière des collectivités territoriales**. Sur l'année, les recettes de fonctionnement progresseraient ainsi de 3,3 % pour atteindre 232 milliards d'euros tandis que les dépenses de fonctionnement augmenteraient de 2,2 %<sup>5</sup>. Les recettes courantes étant plus dynamiques que les dépenses, **l'épargne brute progresserait en 2021 de l'ordre de 9,4 %, atteignant 38,5 milliards d'euros, un montant encore inférieur à son niveau de 2019**.

<sup>1</sup> Cour des comptes, « *Les finances publiques locales 2021* », fascicule 1, juin 2021, p. 52, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2021-fascicule-1>.

<sup>2</sup> Les produits réels de fonctionnement ont diminué de 4,1 milliards en 2020, soit une baisse de 1,8 %. Une partie de cette baisse était néanmoins due à deux mesures de périmètre : la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 (qui représente une perte de recettes de l'ordre de 600 millions d'euros) et la réforme de l'apprentissage (qui représente une perte d'environ 1,7 milliard d'euros).

<sup>3</sup> Cour des comptes, *op. cit.*, p. 26.

<sup>4</sup> Une telle contraction est proche de celle constatée, en 2014, lors de la dernière année électorale pour les communes et leurs groupements.

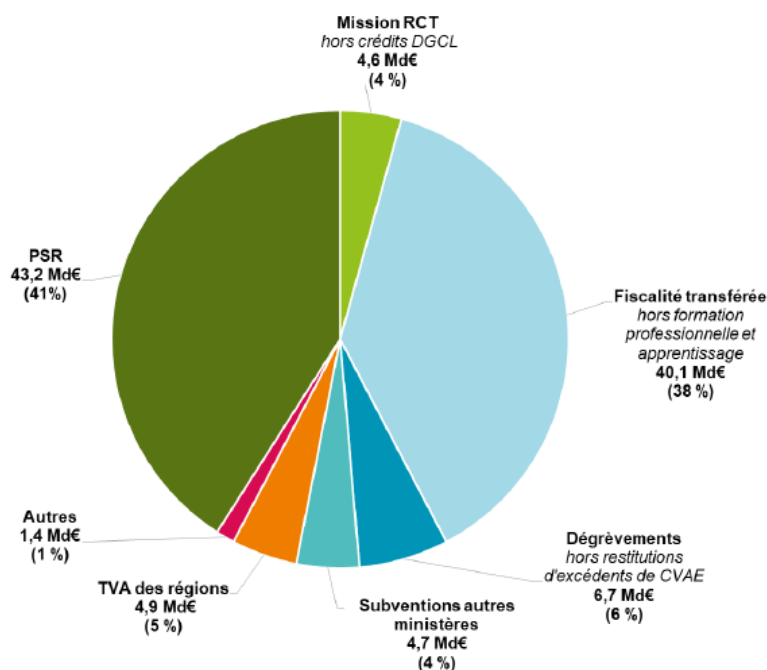
<sup>5</sup> Source : La Banque postale – Collectivités locales.

Malgré ces perspectives favorables, **le contexte financier demeure incertain pour les collectivités territoriales**. Interrogées sur leurs perspectives d'investissement pour 2022, 44 % d'entre elles déclarent que leurs investissements devraient être stables, alors même qu'une progression pourrait normalement être attendue<sup>1</sup>. S'il est par nature difficile d'objectiver avec précision les perspectives d'investissement des collectivités territoriales pour l'avenir, il semble ainsi qu'elles soient encore réticentes à engager la pleine relance de leurs investissements.

## 2. L'État soutient par ses transferts les finances des collectivités territoriales

Dans ce contexte financier incertain, les transferts financiers de l'État aux collectivités représentent **105,5 milliards d'euros à périmètre constant, soit une augmentation de l'ordre de 1,3 milliard d'euros par rapport aux crédits budgétés pour 2021**<sup>2</sup>.

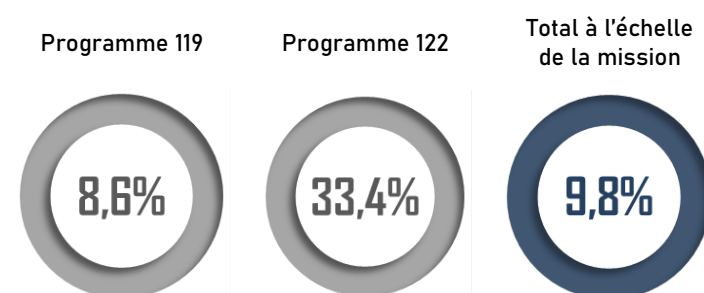
### Répartition des transferts financiers de l'État aux collectivités pour 2022



Source : direction du budget

Les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », qui représentent **seulement 4 % des transferts financiers de l'État aux collectivités** dans le projet de loi de finances pour 2022, **connaissent une nette augmentation**.

### Évolution des crédits ouverts en autorisations d'engagement pour 2022<sup>3</sup>



<sup>1</sup> Quel rôle pour les travaux publics dans la relance en 2021-2022 ? La Banque Postale - FNTP, Juillet 2021 (étude basée sur un questionnaire adressé aux collectivités locales).

<sup>2</sup> Jaune budgétaire, « *Transferts financiers aux collectivités territoriales pour 2022* », p. 49.

<sup>3</sup> Source : projet annuel de performances pour 2022 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

## B. LE PROGRAMME 119 : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONCENTRÉE SUR LES SEULES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT

La **progression des crédits** ouverts au titre du programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* », qui atteignent **4,324 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,001 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, est principalement due à une **hausse des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales**.

L'action n° 1, qui rassemble diverses dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements, connaît ainsi une **nette augmentation, de l'ordre de 19,09 % en AE et de 3,20 % en CP**. Celle-ci est principalement expliquée par un **abondement de 337 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) de droit commun**, destiné au financement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Auditionnées par le rapporteur, certaines associations d'élus représentant le bloc communal ont **regretté le fléchage de ces crédits vers des instruments dont les élus locaux, particulièrement de communes de petite taille, ne maîtrisent qu'imparfaitement les tenants et aboutissants**. L'action n° 3, dont les crédits n'alimentent plus que la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), **croît également de 9,44 % en AE, cette hausse étant due à un abondement de 20 millions d'euros** à destination du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, dans le cadre du plan d'action visant à en améliorer l'attractivité<sup>1</sup>.

### Évolution en valeur et en volume des dotations de soutien à l'investissement<sup>2</sup>

	LFI 2021		PLF 2022		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	En valeur		En volume	
					AE	CP	AE	CP
DETR	1 046	888	1 046	888	0%	0,0%	-0,4%	-0,4%
DSIL	570	526	907	547	-37%	4,0%	58,5%	3,6%
DPV	150	129	150	133	0%	3,1%	-0,4%	2,7%
Dotation titres sécurisés	46	46	49	49	6,5%	6,5%	6,1%	6,1%
Dotation « régisseurs municipaux »	0,5	0,5	0,5	0,5	0%	0%	-0,4%	-0,4%
Dotation communale d'insularité	4	4	4	4	0%	0%	-0,4%	-0,4%
Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (ancienne dotation Natura 2000)	10	10	24,3	24,3	143%	143%	142,0%	142,0%
Dotation protection fonctionnelle élu local	3	3	3	3	0%	0%	-0,4%	-0,4%
<b>Total action n° 1</b>	<b>1 829,5</b>	<b>1 606,5</b>	<b>2 183,8</b>	<b>1 648,8</b>	<b>19,4%</b>	<b>2,6%</b>	<b>18,9%</b>	<b>2,2%</b>
DSID	212	161	232	154	9,4%	-4,3%	9,0%	-4,7%
<b>Total action n°3</b>	<b>212</b>	<b>105</b>	<b>212</b>	<b>105</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,4%</b>
DSIL exceptionnelle	0	100	0	276	NC	176,0%	NC	174,9%
<b>Total action n° 9</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>276</b>	<b>NC</b>	<b>176,0%</b>	<b>NC</b>	<b>174,9%</b>
<b>Total actions n° 1, 3 et 9</b>	<b>2 042</b>	<b>1 812</b>	<b>2 396</b>	<b>2 030</b>	<b>17,4%</b>	<b>12,1%</b>	<b>16,9%</b>	<b>11,6%</b>

Source : commission des lois

Si les dotations de soutien à l'investissement tendent ainsi à concentrer la hausse des crédits à l'échelle du programme, **les dotations de compensation se caractérisent par leur stabilité**. À l'exception notable de la **dotation générale de décentralisation (DGD) des départements**, qui connaît une **progression de 19,36 % (en AE = CP)** due au versement d'une dotation de 51,6 millions d'euros aux départements afin de compenser

<sup>1</sup> Ce plan, constitué de 23 mesures, a été annoncé par le Gouvernement le 31 octobre 2019.

<sup>2</sup> Source : commission des lois, à partir des données du PAP pour 2022 et des amendements votés à l'Assemblée nationale (la dotation dite « biodiversité » apparaît ainsi majorée de 4,3 millions d'euros comparée au PAP). Les calculs pour l'évolution en volume sont réalisés à partir d'une prévision d'inflation de 1,4 % pour 2022, conformément aux prévisions de la Banque de France (septembre 2021), consultables à l'adresse suivante : <https://publications.banque-france.fr/projections-macroéconomiques-septembre-2021>.

leurs pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP)<sup>1</sup>, les **DGD des communes et des régions demeurent stables**, tandis que celle relative à des concours particuliers<sup>2</sup>, connaît une très faible hausse, de 0,89 %. La commission déplore à nouveau que de tels crédits, compensant des transferts de compétences passés au « *coût historique* », connaissent une **érosion progressive en termes réels due à l'inflation**, sans faire l'objet d'une compensation adéquate par l'État.

## C. LE PROGRAMME 122 : UNE HAUSSE CONJONCTURELLE DES CRÉDITS

Le programme 122 « *Concours spécifiques et administration* », qui regroupe des crédits destinés à financer un soutien de l'État à des collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, connaît une **nette hausse, de 33,44 %, due à des facteurs conjoncturels**. Ainsi, l'action n° 1, qui concentre diverses aides exceptionnelles aux collectivités territoriales connaît une **hausse de l'ordre de 127,76 % en AE due, pour l'essentiel, à l'inscription de 66,1 millions d'euros** destinés à l'abondement du fonds de reconstruction constitué, à l'issue du passage de la tempête « *Alex* » dans les Alpes-Maritimes, en première loi de finances rectificatives pour 2021.

L'action n° 2, qui regroupe les crédits destinés au fonctionnement des administrations de l'État en lien avec les collectivités territoriales, connaît une **multiplication de ses crédits par 3,62 en AE et par 3,58 en CP**. Cette forte augmentation est notamment<sup>3</sup> **due au financement des refontes des systèmes d'information et à la dotation de nouveaux outils informatiques** pour la direction générale des collectivités locales (DGCL). Si une telle dépense ne pose, dans son montant<sup>4</sup> comme dans sa finalité, aucune difficulté en soi, son inscription au sein de la mission peut surprendre, alors que les crédits dédiés aux dépenses informatiques ont été transférées à la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DINUM) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Enfin, l'action n° 3, qui regroupe des **dotations destinées aux outre-mer, ne connaît qu'une hausse marginale de ses crédits (0,46 %)**, due à l'indexation de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés.

## 2. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION : DE NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS

### A. DES MODIFICATIONS DÉCEVANTES DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

#### 1. Des modifications qui témoignent d'une volonté recentralisatrice

L'**article 45** du projet de loi de finances prévoit à titre principal **l'unification des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)**. L'ensemble de l'enveloppe départementale serait désormais attribué sous la forme **d'appels à projets**, à la main du préfet de région. Bien que les montants en jeu soient relativement modestes, une telle évolution revient à entériner le passage intégral des modalités d'octroi de la DSID sous une logique de « *projet* », par laquelle l'État exerce un **contrôle d'opportunité sur les projets d'investissement des collectivités**. Une telle évolution, contraire à l'esprit de la décentralisation, a régulièrement été dénoncée par la commission des lois, comme une **prise en main par l'État** de la conquête décentralisatrice qu'a été la

<sup>1</sup> Le montant de ce dispositif correspond aux frais de gestion, en année n-1, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui a diminué dans le cadre de la loi de finances pour 2021.

<sup>2</sup> Cette catégorie regroupe des dotations de compensation auxquelles plusieurs strates de collectivités sont éligibles.

<sup>3</sup> Elle est également due au financement du renouvellement des cartes d'identité tricolore délivrées aux maires et à leurs adjoints en vertu de l'article 42 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « *Engagement et proximité* ».

<sup>4</sup> Estimés à 1,12 million d'euros en autorisations d'engagement et à 1 million d'euros en crédits de paiement, les crédits concernés sont relativement faibles.

dotations globales d'équipement<sup>1</sup>. En conséquence, la commission a adopté un **amendement tendant à supprimer cet article**.

Introduit à l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, **l'article 45 bis vise à assouplir le calendrier de notification de diverses dotations d'investissement**<sup>3</sup>, qui doivent en principe – à l'exception de la DSID, dont le calendrier d'attribution n'est pas défini par la loi – être notifiées en intégralité par les services de l'État aux collectivités concernées à l'issue du premier trimestre de l'année civile. Néanmoins, ce calendrier n'est généralement pas suivi par les services de l'État, qui continuent à procéder à des notifications lors des mois d'avril, mai et juin. L'article 45 bis vise donc à **desserrer cette contrainte calendaire**, en prévoyant que les quatre dotations d'investissement concernées sont notifiées, pour 80 % de leur montant annuel, lors du premier semestre de l'année civile. Le rapporteur note qu'une telle évolution revient à **mettre en conformité le droit à la pratique ; l'on attendrait au contraire que, par des moyens renforcés, la pratique des services de l'État soit rendue conforme aux dispositions votées par le législateur**. Constatant le défaut de tels moyens, le rapporteur n'a néanmoins pas souhaité s'opposer à une évolution à l'impact limité, qui vise à faciliter le fonctionnement des services déconcentrés de l'État.

## 2. De nécessaires évolutions des modalités d'attribution des dotations de soutien à l'investissement

Les modifications – décevantes – prévues par le projet de loi de finances s'agissant des modalités d'attribution des dotations de soutien à l'investissement emportent d'autant moins l'adhésion du rapporteur que **certaines modifications, attendues de longue date et proposées avec constance par la commission, ne figurent pas parmi les articles rattachés à la mission**. En premier lieu, la commission a regretté que la modification des modalités d'attribution de la DSID n'inclue pas une disposition qu'elle a déjà adoptée à plusieurs reprises, tendant à **garantir la consultation des présidents de conseils départementaux** préalable aux attributions de subvention au titre de la part « projet » de la DSID – celle-ci étant maintenue par la suppression de l'article 45 du présent projet de loi de finances proposée par la commission.

En second lieu, il ne peut qu'être déploré que le Gouvernement n'ait pas fait sienne la proposition, adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi dit « 3DS »<sup>4</sup>, de **départementaliser une part de l'attribution de la DSIL**, malgré l'annonce, lors de son audition par la commission, par Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, d'une réflexion en la matière<sup>5</sup>.

---

### **« Nous réfléchissons à la meilleure manière de fluidifier les circuits de signature entre préfets de région et de département sur la DSIL »**

*Jacqueline Gourault, lors de son audition par la commission*

---

Engagée de longue date par le Sénat, **une telle réflexion doit désormais aboutir, si nécessaire dans le cadre de l'examen du projet de loi dit « 3DS »**.

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, voir l'avis n° 153 (2018-2019), du rapporteur du présent avis, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2018, pp. 27-49, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-121.pdf>.

<sup>2</sup> Amendement n° II-1265 de Christine Pirès Beune, adopté avec avis favorable des rapporteurs spéciaux – à titre personnel – et du Gouvernement.

<sup>3</sup> Il s'agit de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation dite « politique de la ville » (DPV), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), ainsi que de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

<sup>4</sup> Article 46 *quater* du projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale.

<sup>5</sup> Audition du 9 novembre 2021, dont le compte rendu est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

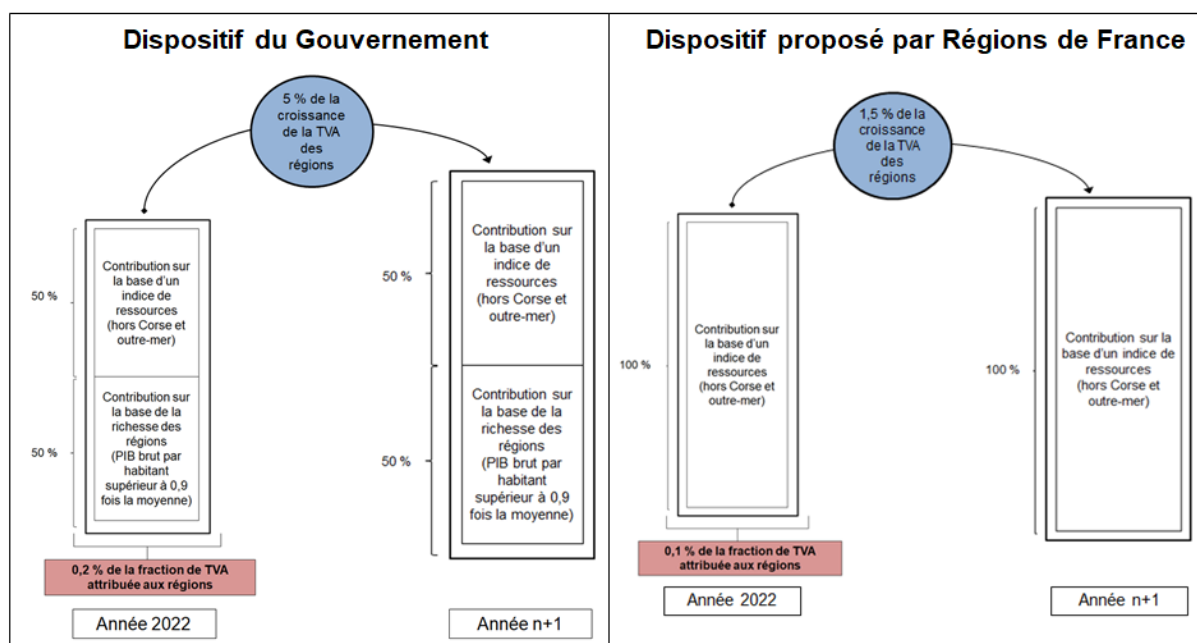


## B. LA NÉCESSITÉ D'UNE PÉRÉQUATION RÉGIONALE PLUS AMBITIEUSE

L'article 47 ter, qui résulte d'un amendement du Gouvernement<sup>1</sup> adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la **création d'un fonds de péréquation régional** au bénéfice de la collectivité de Corse ainsi que de certaines collectivités disposant de compétences régionales en outre-mer, telles que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et le Département de Mayotte.

Le dispositif proposé par l'amendement du Gouvernement garantissait **une péréquation effective** : la dotation du fonds, tant dans son amorçage que dans sa dynamique ultérieure, témoignaient d'une **volonté péréquatrice ambitieuse**. Au surplus, les modalités d'abondement du fonds garantissaient une contribution plus importante des régions les plus riches. Par deux sous-amendements<sup>2</sup>, l'Assemblée nationale, reprenant une proposition de Régions de France, a néanmoins fait le choix d'**amoindrir l'ambition du fonds, en diminuant son volume et en modifiant ses modalités d'abondement**. Les potentiels bénéficiaires, à commencer par les territoires ultramarins concernés, seraient donc désavantagés.

### Comparaison des dispositifs proposés de péréquation régionale



Source : commission des lois

Estimant nécessaire de **favoriser une péréquation effective entre collectivités régionales**, la commission a adopté un amendement tendant à restaurer la rédaction proposée par le Gouvernement, plus conforme à cet objectif.

## C. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA RÉFLEXION SUR LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

La commission a salué la meilleure prise en compte, dans le cadre de l'article 46 du présent projet de loi de finances, des charges pesant sur les communes accueillant sur leur territoire un parc naturel régional, tout en déplorant que des évolutions en la matière soient toujours réalisées à enveloppe fermée et **prélevées de facto sur les recettes de fonctionnement d'autres collectivités**.

<sup>1</sup> Amendement n° II-1302 du Gouvernement.

<sup>2</sup> Sous-amendements n°s II-1660 et II-1661 de Cendra Motin.

La commission a enfin accueilli favorablement la **réflexion en cours sur les indicateurs financiers des collectivités territoriales, dont l'article 47 du présent projet de loi de finances est le reflet**, tout en estimant que celle-ci, encore inaboutie, doit se poursuivre. Elle a en particulier souhaité **écarter tout risque constitutionnel s'agissant de la définition des indicateurs financiers des communes nouvelles** ; renvoyer à un décret en Conseil d'État courrait le risque d'une incompétence négative du législateur. La commission a en conséquence adopté un amendement tendant à pallier cette difficulté.

Réunie le 17 novembre 2021, sous la présidence de François-Noël Buffet, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sous réserve des amendements qu'elle propose.

La mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sera examinée en séance publique le 1<sup>er</sup> décembre 2021.

## POUR EN SAVOIR +

- [Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2021 », fascicule 1, juin 2021.](#)
- [Jaune budgétaire, « Transferts financiers aux collectivités territoriales pour 2022 ».](#)
- [Avis n° 153 \(2018-2019\), du rapporteur du présent avis, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2018.](#)
- [Rapport n° 723 \(2020-2021\) de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 juin 2021, sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, pp. 154-155.](#)



**François-Noël Buffet**

Président de la commission  
Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Loïc Hervé**

Rapporteur pour avis  
Sénateur  
(Union Centriste)  
de Haute-Savoie

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>