



...le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Face à un **environnement économique lourd d'incertitudes**, les crédits ouverts dans le projet de loi de finances pour 2023 au titre de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » connaissent une **diminution particulièrement regrettable**.

Cette baisse s'explique en particulier par l'extinction de dispositifs exceptionnels de soutien à l'investissement des collectivités territoriales ouverts pour l'exercice 2022. Dans un contexte inflationniste, ce retour au *statu quo ante* fait courir le risque d'un **affaissement de l'investissement local**, que la commission regrette vivement. Alors que les collectivités territoriales perdent tendanciellement des marges de décision financières, le défaut de soutien de l'État risque en effet de porter un **coup fatal à nombre de leurs projets d'investissement**.

Au vu de cette baisse des crédits et jugeant l'engagement financier de l'État aux côtés des collectivités nettement insuffisant, la commission a donc émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission**.

S'agissant des **articles rattachés à la mission**, la commission a souhaité élargir le bénéfice d'une garantie financière à l'ensemble des communes nouvelles. Au surplus, comme chaque année, elle a jugé nécessaire de **renforcer davantage l'association des élus locaux** aux décisions d'attribution par les services déconcentrés de l'État des dotations d'investissement et d'assurer la lisibilité de celles-ci. Elle a en conséquence adopté **cinq amendements tendant à procéder à ces nécessaires ajustements**.

1. ENTRE DÉFIANCE ET PERTE DE MARGES DE DÉCISION, UN CONTEXTE DE VIVE INQUIÉTUDE POUR LES COLLECTIVITÉS

A. UN CADRE PLURIANNUEL DES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT MARQUÉ PAR LA DÉFIANCE

Comme le relevait la Cour des comptes dans sa communication à la commission des finances du Sénat relative aux scénarios de financement des collectivités territoriales, **toute réforme du système de financement des collectivités territoriales exige un « pacte de confiance »**¹ entre État et collectivités territoriales. À cet égard, la définition du cadre pluriannuel des finances locales constitue pour l'heure une occasion manquée.

En effet, faisant suite aux contrats dits « de Cahors »², l'article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 prévoyait un nouveau dispositif de contractualisation se distinguant du précédent par la fixation d'un objectif à l'échelle de strates de collectivités. Si le volet préventif du dispositif s'apparentait à un régime

¹ Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022, synthèse, p. 13, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-scenarios-de-financement-des-collectivites-territoriales>.

² Prévus à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Leur application avait été suspendue lors de la crise liée à l'épidémie de covid-19.

de « *liberté surveillée* »¹, le **volet correctif s'aurait plus coercitif** que les contrats dits « de Cahors ». La menace de l'exclusion de la perception de dotations d'investissement était ainsi particulièrement problématique : véritable frein à l'investissement local, une telle mesure aurait pour effet de modifier en profondeur les relations entre État et collectivités, transformant des dotations – longtemps attribuées de droit et libres d'emploi – ayant vocation à soutenir des projets d'investissement en aiguillons d'une gestion locale toujours suspecte d'être insuffisamment vertueuse.

Rejeté à l'Assemblée nationale² et au Sénat³, **ce dispositif – qui a manifestement échoué à emporter l'adhésion de la représentation nationale – a été réintroduit par le Gouvernement au sein de l'article 40 *quater* du projet de loi de finances**. Auditionné par la commission des lois le 9 novembre 2022, Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, a estimé qu'il existait « *des chemins de compromis* » et précisé qu'il « *ne [souhaitait] pas un dispositif qui recrée un climat de défiance* ». Sans qu'il lui appartienne de se prononcer sur le fond d'un article qui n'est pas rattaché à la mission, la commission relève que le rétablissement d'une disposition s'inscrivant à rebours de la position constante du Sénat⁴ – et faisant litière de la volonté clairement exprimée par la représentation nationale – **n'augure en rien de la restauration d'un climat de confiance entre l'État et les collectivités territoriales**, ni entre le Gouvernement et le Parlement.

B. FACE À UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INQUIÉTANT, LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES ENTÉRINE UNE DIMINUTION DES MARGES DE DÉCISION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Un contexte économique inflationniste, source d'une perte potentielle de marges de manœuvre financières

Le contexte économique et financier pour 2023 est **lourd d'incertitudes pour les collectivités territoriales**. Bien qu'elles aient bénéficié, à la fin de l'exercice 2021, d'une situation financière favorable se traduisant par une hausse de leur épargne brute – pour atteindre le niveau inédit⁵ de 41,4 milliards d'euros, en hausse de 6,4 milliards d'euros par rapport à 2020⁶ –, la Cour des comptes relève que « *l'évolution du contexte international et ses conséquences en termes de hausse des prix et de difficultés d'approvisionnement risquent de contraindre beaucoup de collectivités à reporter voire annuler certains de leurs projets, d'autant que le manque de visibilité sur leurs ressources favorise l'attentisme* »⁷. Porté par les dépenses énergétiques, le niveau de l'inflation pour 2023, qui devrait se situer selon les estimations entre 4,2 % selon les prévisions du Gouvernement⁸ et 4,7 % selon la Banque de France⁹, ne serait qu'**imparfaitement pallié par les dispositions prévues en première partie** du projet de loi de finances.

¹ Rapport n° 86 (2022-2023) de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 27 octobre 2022, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l22-086/l22-086.html>.

² Après avoir rejeté plusieurs amendements de suppression, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté divers amendements à cet article avant de rejeter ce dernier. En séance, les amendements n°s 10, 28, 45, 57 et 140 de Philippe Brun, Nicolas Sansu, Charles de Courson, David Guiraud et Juliette Laernoës respectivement.

³ La commission des finances a adopté les amendements identiques de suppression de Rémi Féraud, de Vanina Paoli-Gagin, de Daniel Breuiller, de Pascal Savoldelli ainsi que du rapporteur Jean-François Husson. En séance, l'amendement n° 73 du Gouvernement tendant à rétablir l'article n'a pas été adopté.

⁴ Le Sénat s'est à plusieurs reprises dit favorable à une contractualisation financière choisie et non subie. Voir par exemple la proposition n° 4 du rapport dit « *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales* », écrit sous la présidence de Gérard Larcher par Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, publié en juillet 2020.

⁵ Le niveau antérieurement le plus élevé, atteint en 2019, était de 39 milliards d'euros.

⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 1, juillet 2022, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2022-fascicule-1>.

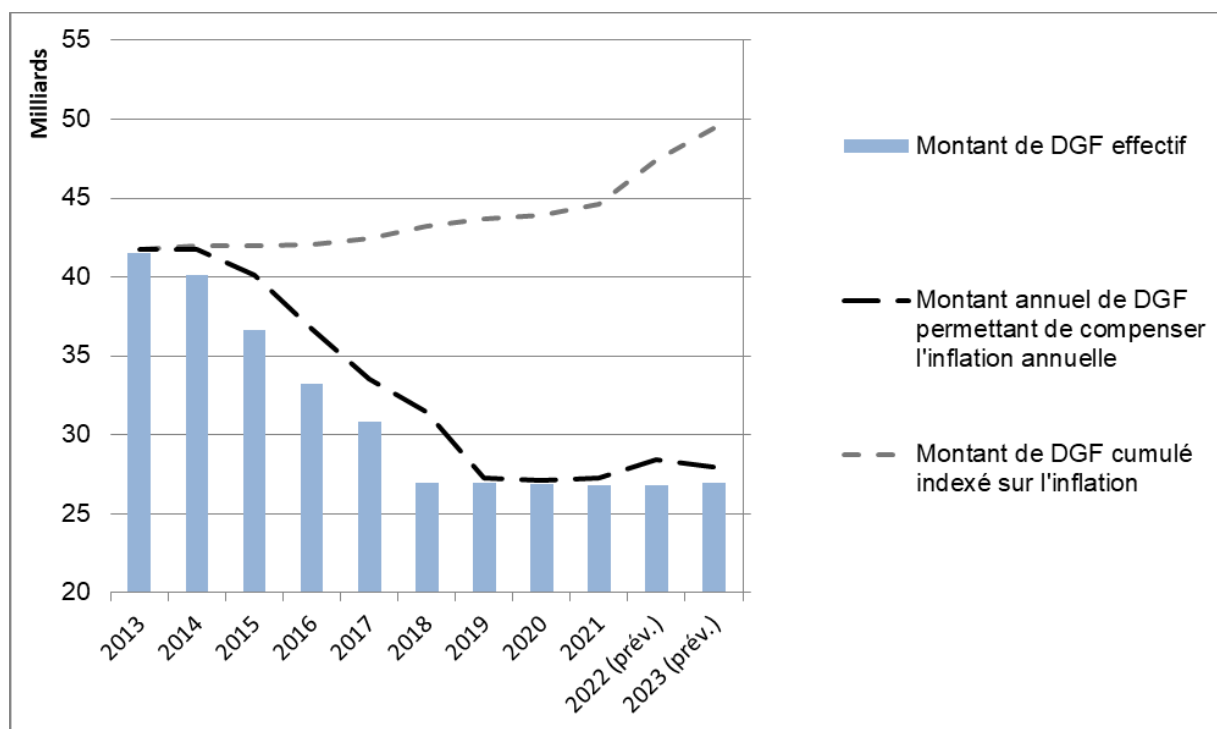
⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 2, octobre 2022, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2022-fascicule-2>.

⁸ Rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances pour 2023, pp. 53-54.

⁹ Banque de France, *Projections macroéconomiques*, septembre 2022, consultable à l'adresse suivante : <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-septembre-2022>.

En premier lieu, la hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) – initialement prévue à 210 millions d’euros et portée à 320 millions d’euros – ne **compensera que partiellement le niveau prévisionnel d’inflation**. D’une part, à l’échelle de la diminution historique de la DGF opérée sur la décennie passée, le montant de cette augmentation, dont le principe ne saurait qu’être salué, doit être relativisé. D’autre part, le rapporteur note que **la hausse proposée représente une diminution en volume de l’ordre de 2,9 %¹**. Une telle évolution ne s’inscrit que trop naturellement dans la tendance de l’État à prévoir en loi de finances des montants de DGF ne permettant pas la compensation de l’inflation.

Évolution comparée des montants effectifs de DGF et de ceux permettant la couverture de l’inflation sur les années 2013 à 2023²



Source : commission des lois, d’après des données de l’Insee³

En second lieu, s’il n’appartient pas à la commission de se prononcer sur les articles non rattachés à la mission, elle ne peut que **relayer les doutes des collectivités territoriales sur les mécanismes proposés par le Gouvernement pour compenser la hausse des prix de leurs fournitures en énergie**. Le ciblage du dispositif de « filet de sécurité » prévu à l’article 14 *ter* du projet de loi de finances transmis au Sénat, proche de celui prévu à l’article 14 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, ne laisse pas de poser question. Ce dernier a ainsi été source de vives critiques, tenant en particulier au **nombre de collectivités ou groupements éligibles, paraissant nettement plus faible qu’initialement envisagé⁴**, et à la **complexité administrative du système d’acomptes⁵**.

¹ Pour un niveau d’inflation de 4,2 %, conformément à la prévision du Gouvernement.

² Les calculs de montants cumulés sont effectués à partir d’une base pour 2013.

³ Note : pour l’année 2018, la baisse de la DGF s’explique par la suppression de la part régionale, compensée par une part de TVA, recette dynamique bénéficiant de la dynamique inflationniste. Elle ne saurait donc être lue comme une diminution des concours financiers de l’État aux collectivités territoriales.

⁴ Auditionné par la commission des lois, le ministre Christophe Béchu a évoqué, s’agissant du « filet de sécurité » prévu à l’article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022, un taux d’éligibilité des communes « de 10 à 15 % ». Le nombre de collectivités et EPCI à fiscalité propre bénéficiaires devrait finalement se situer à hauteur de 11 000, selon le site du ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (<https://www.economie.gouv.fr/filet-securite-soutenir-collectivites-locales>).

⁵ Le montant moyen versé pour ces acomptes est égal à 20 046 euros par commune ou EPCI à fiscalité propre concerné. À de très rares exceptions près (dont la commune de Nice et la métropole de Nice Côte d’Azur, ayant perçu pour 2 794 382 et 3 861 275 euros respectivement à ce titre), les montants sont dans leur écrasante majorité inférieurs à 500 000 euros. Calculs de la commission des lois, à partir des données consultables sur le site du ministère (<https://www.economie.gouv.fr/filet-securite-soutenir-collectivites-locales>).

« Le filet de sécurité doit s'améliorer en 2023. (...) Nous devons regarder si nous sommes bien au rendez-vous de notre promesse de soutien aux collectivités territoriales, et ce rapidement en vue du dispositif pour 2023. »
Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires¹

Par ailleurs, si l'ajout à l'article 42 *ter* d'un dispositif « d'amortisseur » pour les dépenses d'électricité des collectivités territoriales, pour un montant estimé à un milliard d'euros, est bienvenu, le rapporteur relève que les contours du dispositif doivent encore être largement précisés par voie réglementaire et demeurent flous. Au surplus, la commission ne peut que regretter son **ajout tardif** et son défaut d'articulation avec les autres dispositifs de compensation², qui **n'offrent pas, en l'état, de garanties claires aux collectivités territoriales quant au niveau de leurs ressources** pour 2023.

2. Une nouvelle perte regrettable de marges de décision fiscale

L'article 5 du projet de loi de finances **tend à supprimer à l'horizon de 2024**³ **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**. À la suite de sa réforme en loi de finances pour 2021⁴, son produit – de l'ordre de 9,32 milliards d'euros en 2022 – est perçu par le bloc communal (à hauteur de 53 %) et les départements (à hauteur de 47 %). Cette suppression appelle deux remarques de la part du rapporteur.

En premier lieu, il est **profondément regrettable que le mouvement tendanciel de réduction des marges de manœuvre fiscales des collectivités territoriales et de leurs groupements se poursuive**. Dans sa communication à la commission des finances du Sénat relative aux scénarios de financement des collectivités territoriales, la Cour des comptes a ainsi estimé que *« la décomposition des ratios d'autonomie financière montre qu'ils reposent désormais davantage sur la fiscalité nationale que sur la fiscalité locale propre »*⁵. Or, la suppression de la CVAE – qui représentait en 2021 respectivement 7 % et 9 % des ressources fiscales du bloc communal et des départements, comme le montrent les graphiques ci-après – se traduira par une nouvelle diminution des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités et leurs groupements – en particulier pour les communes et EPCI à fiscalité propre, qui disposent de compétences en matière économique – ont une marge de manœuvre. Inquiet de la perte de marges de décision résultant de la suppression de cette ressource, le Sénat n'a pas adopté l'article 5 du projet de loi de finances le 21 novembre 2022.

¹ Audition par la commission des lois de Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le 9 novembre 2022. Le compte rendu est consultable à cette adresse : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

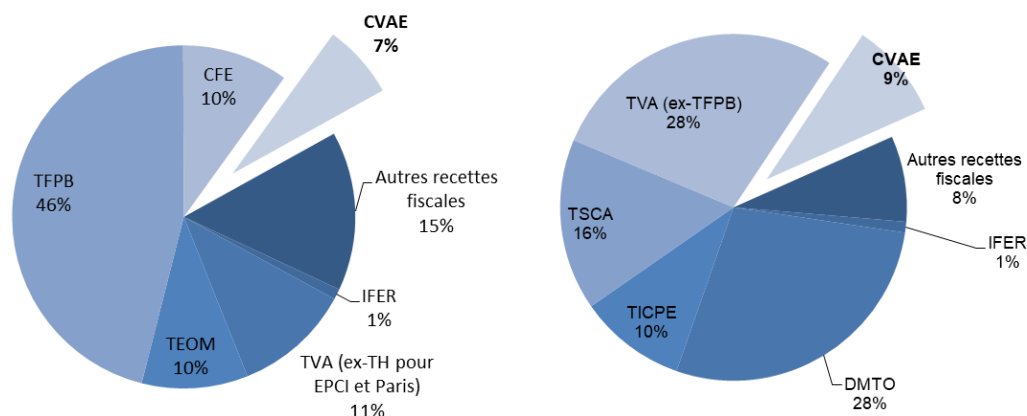
² Comme le précise le commentaire de l'article 42 *ter* de la note de présentation de Christine Lavarde sur la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », « *la coordination des différents dispositifs proposés, notamment s'agissant des collectivités, potentiellement éligibles, selon leurs caractéristiques, au bouclier, à l'amortisseur et au filet de sécurité, doit nécessairement faire l'objet de précisions.* »

³ L'article 5 du projet de loi de finances prévoit donc une suppression en deux temps : en 2023, une division par deux de la CVAE due par les entreprises (par suppression du dégrèvement barémique pris en charge par l'État et abaissement des taux applicables) ; en 2024, la CVAE serait entièrement supprimée.

⁴ En 2021, le taux de la CVAE a été divisé par deux, ce qui s'est traduit par la suppression de sa part régionale. En effet, avant son remplacement par une fraction de TVA, une part régionale représentant 50 % du produit était allouée aux régions ; les départements en percevaient 23,5 %, le bloc communal 26,5 %.

⁵ Cour des comptes, *op cit.*, p. 42.

Part de la CVAE dans les ressources fiscales du bloc communal (gauche) et des départements (droite) en 2021



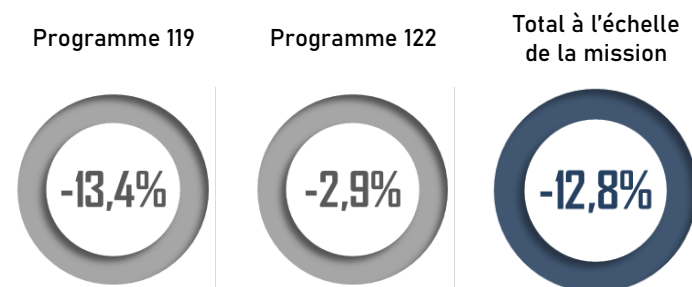
Source : direction du budget

En second lieu, afin de compenser la perte d'un mécanisme incitatif pour les collectivités désireuses d'attirer sur leur territoire une activité économique, l'article prévoit que la dynamique de la fraction de TVA versée aux communes et EPCI à fiscalité propre aujourd'hui attributaires de la CVAE est affectée à un « *fonds national de l'attractivité économique des territoires* ». Or, **les critères de répartition de ce fonds, qui a vocation à territorialiser la dynamique de TVA, ne sont pas précisément définis par l'article 5**, qui se borne à en fixer l'objectif – « tenir compte du dynamisme » des territoires respectifs – tout en renvoyant ses modalités concrètes à un décret. En conséquence, **la commission est favorable à l'amendement n° I-119**, adopté par la commission des finances sur proposition de son rapporteur général Jean-François Husson, **tendant à renvoyer la définition des critères de répartition de ce fonds à une loi de finances**.

2. UNE DIMINUTION INACCEPTABLE DE CRÉDITS QUI ENTÉRINE L'AFFAISEMENT DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS

Divisés en deux programmes, les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », qui représentent environ 4 % du total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en crédits de paiement (CP)¹, connaissent une **diminution de 12,84 % en autorisations d'engagement à l'échelle de la mission**.

Évolution des crédits ouverts en autorisations d'engagement pour 2023²



¹ Direction du budget, Annexe au projet de loi de finances, *Transferts financiers aux collectivités territoriales pour 2023*.

² Source : projet annuel de performances pour 2023 de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » ; données actualisées à l'issue de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances.

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS POUR LE PROGRAMME 122 EST LARGEMENT PÉRIMÉTRIQUE

Le programme 122 « *Concours spécifiques et administration* », qui regroupe des crédits destinés à financer le soutien de l'État à des collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, connaît une **légère baisse des autorisations d'engagements de l'ordre de 2,93 %**, soit 7,6 millions d'euros.

Néanmoins, **cette diminution est largement périmétrique et n'implique pas un amoindrissement du soutien de l'État** aux collectivités concernées. En effet, elle s'explique en particulier par la baisse à hauteur de 17 millions d'euros des AE allouées au fonds de reconstruction pour les collectivités touchées par la tempête Alex et l'intégration de la dotation pour frais de garde d'enfants au prélèvement sur recettes de la DPEL, concentrées sur l'action n° 1, les actions n^{os} 2 et 4 ne connaissant qu'une légère hausse des crédits.

En revanche, le rapporteur appelle l'attention sur l'augmentation des crédits, au sein de l'action n° 2, finançant les dépenses d'informatique de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Si une telle hausse n'est, dans son montant comme dans son objet, aucunement problématique, **le rapporteur s'étonne à nouveau de l'inscription de ces crédits au sein de la mission**, alors que les dépenses informatiques ont été transférées à la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DINUM) depuis le 1^{er} janvier 2020, et **regrette le caractère par trop allusif de la justification** de la hausse des dépenses d'informatique de cette direction.

B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE PROGRAMME 119 FAIT COURIR LE RISQUE D'UNE DIMINUTION DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Les crédits ouverts au titre du programme 119 ont pour objet, d'une part, le soutien à **l'investissement des collectivités territoriales pour un montant cumulé de 2,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) à l'échelle du programme** et, d'autre part, des compensations financières des charges transférées aux collectivités territoriales ou leurs groupements *via* le versement de concours de dotation générale de décentralisation (DGD), pour un montant **de 1,96 milliard d'euros en AE et en CP**.

1. Une compensation des transferts à nouveau entamée par l'inflation

Les crédits des dotations de compensation connaissent une légère diminution de 2,9 % en valeur (soit 58 millions d'euros) par rapport à ceux inscrits en loi de finances pour 2022. Les DGD des communes et des régions étant relativement stables et la dotation « concours particuliers » ne connaissant qu'une faible hausse, cette diminution s'explique essentiellement par la diminution de **51,7 millions d'euros** de la DGD des départements **16,3 % en AE et CP**, en raison de la non-reconduction par l'État de la dotation exceptionnelle versée en 2022 pour la compensation des pertes subies sur le dispositif de compensation péréquée (DCP).

Néanmoins, la relative stabilité de ces concours masque une nette baisse en volume : en adoptant l'estimation du Gouvernement d'un taux d'inflation de 4,2 %, ces dotations connaîtraient une **baisse en volume de 7,3 %**. 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.

2. Une nette diminution du soutien à l'investissement local due à l'extinction de dispositifs exceptionnels

Après une nette hausse pour l'exercice 2022 de 17,4 %, les crédits ouverts en AE dans le projet de loi de finances pour 2023 pour le soutien à l'investissement des collectivités connaissent une **diminution en valeur de 13,2 %**. Cette baisse s'explique, à titre principal, par la **non-reconduction de plusieurs dispositifs** exceptionnels de soutien à l'investissement.

Ainsi, les crédits inscrits pour l'action n° 1, qui rassemble près de la moitié des crédits du programme 119 et qui inclut les diverses dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements, **diminuent en valeur de 13,6 % en AE**. Cette baisse importante s'explique par la **non-reconduction de l'abondement exceptionnel de 303 millions d'euros** en autorisations d'engagement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), par l'**absence d'abondement de la dotation du plan « Marseille en grand »** ainsi que par l'intégration de la dotation finançant les frais d'assurance pour la protection fonctionnelle des élus au prélèvement sur recettes qui finance la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL)¹. Imparfaitement compensée par la hausse de deux dotations², **l'extinction de ces dispositifs exceptionnels se traduit donc, à périmètre constant, par une relative stabilité de ces crédits**. Il en va de même pour ceux ouverts pour le soutien aux projets des départements (action n° 3), qui diminuent de 20 millions d'euros en raison de l'extinction de la dotation exceptionnelle destinée à améliorer l'attractivité du département de la Seine-Saint-Denis, la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) demeurant stable.

La relative stabilité de ces dotations de soutien à l'investissement des collectivités se traduit néanmoins, **dans un contexte inflationniste, par une nette diminution en volume**. À l'échelle du programme, les autorisations d'engagement ouvertes pour ces actions diminuent ainsi en volume de 19,9 % pour 2023, comme le montre le tableau ci-dessous.

Évolution en valeur et en volume des dotations de soutien à l'investissement³

	LFI 2022		PLF 2023		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	En valeur		En volume	
					AE	CP	AE	CP
DETR	1 046	902	1 046	906	0,0%	0,4%	-4,2%	-3,7%
DSIL	873	547	570	577	-34,7%	5,5%	-59,6%	1,2%
DPV	150	133	150	130	0,0%	-2,3%	-4,2%	-6,6%
Dotation titres sécurisés	47,6	47,6	52	52	9,2%	9,2%	4,6%	4,6%
Dotation « régisseurs municipaux »	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0%	0,0%	-4,2%	-4,2%
Dotation communale d'insularité	4	4	4	4	0,0%	0,0%	-4,2%	-4,2%
Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité	24,3	24,3	34,3	34,3	41,2%	41,2%	26,2%	26,2%
Dotation protection fonctionnelle élu local	3	3	/	/	/	/	/	/
Total action n° 1	2 148,4	1 661,4	1 856,8	1 703,8	-13,6%	2,6%	-20,6%	-1,6%
DSID	212	144	212	153	0,0%	6,8%	-4,2%	2,5%
Total action n°3	232	154	212	163	-8,6%	5,8%	-14,0%	1,6%
DSIL exceptionnelle	0	276	0	215	/	-22,1%	/	-33,8%
Total action n° 9	0	276	0	215	/	-22,1%	/	-33,8%
Total actions n° 1, 3 et 9	2 380	2 091	2 069	2 082	-13,1%	-0,5%	-19,9%	-4,7%

Source : commission des lois, à partir des documents budgétaires

Dans ces conditions, la commission s'inquiète du **défaut de soutien de l'État à l'investissement local**, qui représente une part déterminante du total de l'investissement public. Elle alerte ainsi sur le risque que constitue un tel **désengagement** dans le contexte de particulière inquiétude qui caractérise actuellement les finances locales : le **fléchissement de l'appui de l'État aux collectivités territoriales pourrait en effet porter un coup fatal** à nombre de leurs projets d'investissement. Au bénéfice de ces observations, **la commission a donc émis un avis défavorable à l'adoption des crédits inscrits au titre de la mission**.

¹ Article 13 du présent projet de loi de finances.

² La dotation forfaitaire titres sécurisés, ainsi que la dotation dite « biodiversité » connaissent ainsi un abondement pour 2023 de 3 millions d'euros et 10 millions d'euros respectivement en AE. La réforme prévue à l'article 45 *quater* relative à la délivrance des titres sécurisés, qui devrait se traduire par un abondement de 20 millions d'euros, ne s'est pas traduite en l'état par un abondement de crédits correspondant.

³ Source : commission des lois, à partir des données du PLF pour 2023. Les calculs pour l'évolution en volume sont réalisés à partir d'une prévision d'inflation de 4,2 % pour 2022, conformément aux prévisions de la Banque de France (septembre 2022), consultables à l'adresse suivante : <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-septembre-2021>.

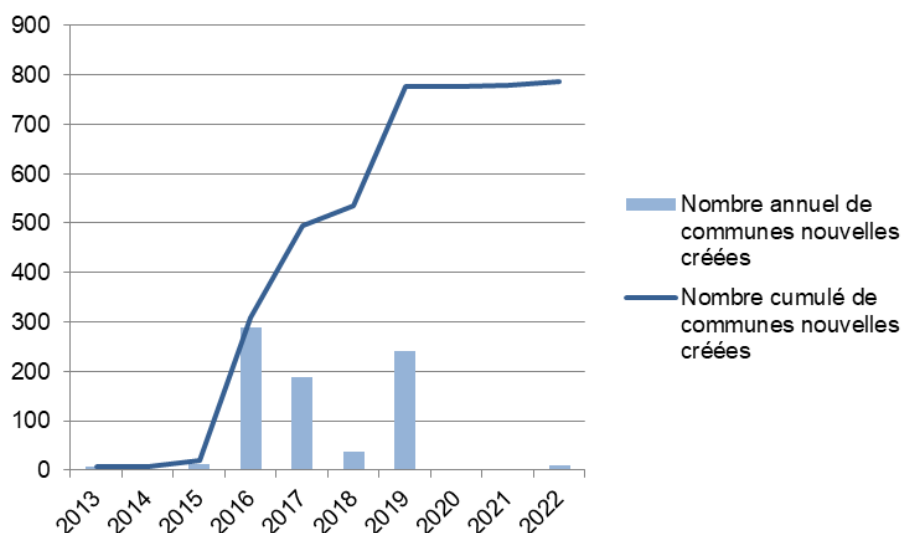
3. LES ARTICLES RATTACHÉS : RENFORCER LES GARANTIES, AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DES DOTATIONS POUR LES ÉLUS

A. DES GARANTIES BIENVENUES POUR LES RESSOURCES DE CERTAINES COLLECTIVITÉS

Parmi les articles rattachés à la mission, quelques-uns offrent **d’opportunes garanties de ressources pour certaines collectivités territoriales**, qu’il convient néanmoins de renforcer. **L’article 45 ter¹** prévoit ainsi que le montant de dotation particulière relative aux conditions d’exercice des mandats locaux (DPEL) perçu par une commune nouvelle serait, à compter du 1^{er} janvier 2023, calculé comme étant la « *somme des dotations particulières calculées sur le périmètre de leurs communes déléguées* ». **La crainte de la perte d’un montant de DPEL peut freiner la création de communes nouvelles.**

Comme l’a montré le rapport de l’inspection générale de l’administration (IGA) de juillet 2022 relatif aux communes nouvelles², **l’absence d’incitation financière au regroupement a pu expliquer l’échec relatif des régimes juridiques** prévus par les lois dites « Marcellin »³ et « RCT »⁴. A l’inverse, la création de garanties financières à partir de 2014⁵ a permis un net accroissement du nombre de communes nouvelles créées à partir de 2015 avant de connaître, à partir de 2020, un plateau.

Évolution du nombre de communes nouvelles créées depuis 2013⁶



Source : commission des lois d’après des données de la DGCL

¹ Issu d’un amendement n° II-1112 de Bertrand Pancher et ses collègues du groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires, conservé par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de l’alinéa de l’article 49 de la Constitution.

² Inspection générale de l’administration (B. Acar, P. Reix, V. Giudici), *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines*, consultable à l’adresse suivante : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Les-communes-nouvelles-un-bilan-decevant-des-perspectives-incertaines>.

³ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁵ Voir en particulier l’article 133 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, qui a prévu le maintien, dans un contexte de diminution tendancielle de la dotation globale de fonctionnement (DGF), du montant de cette dernière pour les communes nouvelles durant les trois ans suivant leur création. Peut également être citée la création d’une dotation d’amorçage en remplacement de la précédente majoration de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement à hauteur de 5 %, par l’article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁶ Note : les années 2011 et 2012, lors desquelles aucune commune nouvelle n’avait été créée, ne sont pas représentées.

L'évolution prévue à l'article 45 *ter* s'inscrit donc dans un mouvement bienvenu d'encouragement à la création de communes nouvelles, qui tend à s'essouffler depuis trois ans. Le rapporteur relève néanmoins qu'en l'état de sa rédaction, cette garantie n'est ouverte qu'aux communes nouvelles dont les communes « historiques » constituent des communes déléguées. En conséquence, **la commission a adopté un amendement tendant à assurer l'éligibilité de cette garantie à l'ensemble des communes nouvelles.**

Par ailleurs, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 46, qui étend l'éligibilité de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité** et pour la valorisation des aménités rurales à un plus grand nombre de communes, sur sa fraction « parcs nationaux »¹ comme « parcs naturels régionaux »².

B. FAVORISER LA LISIBILITÉ ET L'ASSOCIATION DES ÉLUS À L'ATTRIBUTION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

1. Renforcer l'information et l'association des élus

La commission regrette que **les crédits de l'État dédiés au soutien à l'investissement des collectivités territoriales soient répartis selon des modalités ne permettant pas la parfaite lisibilité et la pleine association des élus.** D'une part, les crédits ouverts au titre du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », seront répartis selon des modalités qui demeurent indéterminées et n'offrent pas les mêmes garanties que les procédures d'attribution prévues pour des dotations telles que la DETR ou la DSIL³.

D'autre part, jugeant l'information et l'association des élus sur les décisions d'attribution structurellement insuffisantes, **la commission a adopté à l'initiative de son rapporteur trois amendements** identiques à ceux de la commission des finances tendant :

- conformément à une position constante de la commission des lois, à prévoir que les décisions d'attribution de dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) soient **prises par le préfet de région après avis des présidents de conseil départemental**, rendu dans un délai de 15 jours;
- à **améliorer l'information des élus locaux sur les subventions de DSID**, en prévoyant que les orientations du préfet de région dans l'attribution de ces subventions et la liste des projets subventionnés seraient communiquées auprès de la commission départementale des investissements locaux (dite « commission DETR ») ;
- **renforcer l'information des membres de la « commission DETR »**, en prévoyant que soit communiquée à cette commission avant la fin du premier trimestre de chaque année la liste de l'ensemble des demandes éligibles et recevables – et non les seules opérations à subventionner, comme c'est actuellement le cas.

2. Favoriser la lisibilité des décisions d'attribution

Souhaitant éviter toute complexification inutile de l'attribution des dotations d'investissement, **la commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 45 *bis***⁴.

¹ Les amendements n^{os} II-2865 et II-2900 du Gouvernement et de Joël Giraud respectivement, repris dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité au titre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, prévoient que soient éligibles à cette fraction l'ensemble des communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un parc national – et non les seules communes situées dans le cœur de tels parcs comme précédemment prévu – et respectant les autres critères d'éligibilité.

² Les amendements n^{os} II-3311 et II-3313 du Gouvernement et de Joël Giraud respectivement, repris dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité au titre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution, prévoient que l'éligibilité de cette fraction soit ouverte l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et qui respectent les autres critères d'éligibilité.

³ Par exemple, la faculté du préfet de région de déléguer au préfet de département la signature de décisions d'attribution de subventions au titre de la DSIL, ouverte à l'article 155 de la loi n^o 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

⁴ Ajouté par l'amendement n^o II-442 de Marina Ferrari, Jean-René Cazeneuve et Joël Giraud, repris par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

Cet article prévoit que les préfets de département et de région seraient désormais tenus de prendre en compte le « *caractère écologique des projets dans la fixation des taux de subvention* » pour les attributions de DETR et de DSIL respectivement.

En premier lieu, **l'ajout de ce nouveau critère pourrait entrer en contradiction avec les critères déjà définis dans la loi pour l'attribution de ces projets**. Il convient de ne pas altérer une procédure d'attribution dont les élus trouvent souvent – en particulier pour la DSIL – qu'elle n'est pas d'une parfaite lisibilité.

En second lieu, **le critère proposé est particulièrement imprécis et pourrait s'avérer inopérant** en rendant l'appréciation par le préfet du caractère écologique du projet malaisée. D'une part, l'article ne précise pas si le caractère écologique d'un investissement devrait être apprécié au niveau de la finalité du projet ou dans ses modalités concrètes de réalisation. D'autre part, à supposer que seule la finalité poursuivie par le projet soit prise en compte, le caractère écologique de celle-ci peut être discuté : par exemple, un investissement favorable à la décarbonation d'une activité mais nuisant à la biodiversité doit-il être considéré comme écologique ?

Alors que le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires devrait fléchir de nouveaux investissements vers des projets dont le caractère écologique sera garanti, et faute de nécessaires clarifications juridiques, **la commission a donc proposé la suppression de cet article susceptible de créer un risque contentieux**.

Réunie le 23 novembre 2022, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission, tout en adoptant cinq amendements aux articles rattachés.

La mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sera examinée en séance publique le 30 novembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- [Cour des comptes, Les scénarios de financement des collectivités territoriales, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.](#)
- [Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022, fascicule 2, octobre 2022.](#)
- [Annexe au projet de loi de finances, Transferts financiers aux collectivités territoriales pour 2023.](#)



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/pjlf2023.html>