



...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de **Loïc Hervé** (Union centriste – Haute-Savoie), **les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »** inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Sur la proposition de son rapporteur, **la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et a adopté trois amendements.**

Après un projet de loi de finances pour 2020 marqué par un débat sur la réforme de la taxe d'habitation, le projet de loi de finances pour 2021 s'inscrit dans le **double contexte d'une crise sanitaire et d'une nouvelle révision du panier de ressources fiscales** dont disposent les collectivités territoriales, du fait de la baisse du montant des impôts économiques dont elles bénéficient.

Dans ce contexte, les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » portent une part de l'effort de relance conduit par le Gouvernement. Bien que cela ne soit pas à cette seule fin, ces crédits connaissent une **augmentation significative, de l'ordre de 6,82 % en autorisations d'engagement et de 12,88 % en crédits de paiement, pour s'établir respectivement à 4,09 milliards d'euros et 3,9 milliards d'euros.**

Si l'analyse des articles rattachés soulève **plusieurs points de vigilance**, le rapporteur insiste en particulier sur **les modalités de répartition des dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) ou départemental (DSID), qui semblent, cette année encore, perfectibles.**

1. UNE MISSION QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE FINANCIER À NOUVEAU INCERTAIN POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. FACE À LA CRISE SANITAIRE, UN SOUTIEN EFFECTIF MAIS INCOMPLET DE L'ÉTAT

Le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi de finances pour 2021 est **marqué par la crise sanitaire** qu'a connue le pays. Si la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » comprend certaines des réponses apportées aux collectivités territoriales en la matière par l'État (voir ci-après), les auditions menées par le rapporteur montrent que **ce soutien a été jugé incomplet par les collectivités territoriales.**

À titre d'exemple, l'accompagnement financier proposé aux collectivités territoriales par l'État pour **l'achat de masques¹ de protection** a généré des **inégalités entre les collectivités territoriales** concernées, les plus réactives d'entre elles², n'ayant paradoxalement pas bénéficié de ce soutien. Ce dernier représente néanmoins un **effort financier renouvelé** de l'État, qui n'est pas

¹ L'action n° 8 « *Concours exceptionnels pour l'achat de masques* », qui a retracé les budgétisations d'accompagnement financier de l'État aux collectivités territoriales en la matière lors de l'examen des lois de finances rectificatives, ne fait l'objet d'aucune demande de crédits pour l'année 2021.

² L'engagement de l'État à contribuer pour moitié, dans la limite d'un prix de référence de 84 centimes d'euro, au financement des masques n'était valable que pour les commandes passées entre le 13 avril et le 1^{er} juin 2020. Les collectivités qui ont passé des commandes avant le 13 avril 2020 n'ont donc pas reçu de compensation.

négligeable et qu'il convient de saluer¹. De façon analogue, les **fluctuations sur la portée des dispositifs de compensation proposés par l'État sont dommageables**. La nette diminution, dans la fiche d'impact accompagnant le projet de décret d'application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de *finances rectificative pour 2020* présenté le 29 octobre 2020 au comité des finances locales, des compensations financières des pertes enregistrées par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), a particulièrement été déplorée². **Cette diminution s'explique néanmoins par une réévaluation à la baisse des pertes enregistrées** par les collectivités et établissements publics concernés, en cohérence avec les estimations de la mission conduite par le député Jean-René Cazeneuve³. Les incertitudes pesant sur le montant réel des compensations proposées aux collectivités sont donc compréhensibles, le Gouvernement n'ayant pas de visibilité complète sur les évolutions du contexte financier ; elles n'en donnent pas moins **l'impression d'un soutien incomplet de l'État, au moment même où les collectivités formulent des inquiétudes légitimes sur l'évolution de leurs finances**.

B. UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI RÉDUIT À NOUVEAU L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le contexte financier dans lequel s'inscrit la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » est également celui d'une **nouvelle réduction des marges de manœuvre fiscales des collectivités territoriales**. La réforme de la fiscalité économique des collectivités locales, proposée par le Gouvernement et prévue à l'article 3 du présent projet de loi de finances, reviendra en effet à une **diminution de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales**.

Si les auditions menées par le rapporteur n'ont pas mis en évidence de difficulté particulière quant à la perte, pour l'échelon régional, de sa part de CVAE, il note toutefois que la baisse des impositions économiques et leur **compensation par une part d'impôt national s'inscrit dans la tendance lourde d'une perte d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales**, via le remplacement de produits d'impositions sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de taux ou d'assiette par des produits d'impôts nationaux. Celle-ci tend à donner une **image tronquée de l'autonomie financière effective des collectivités territoriales**, comme l'a rappelé le récent rapport de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel sur les propositions de lois constitutionnelle et organique pour le renforcement des libertés locales⁴.

C. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT EN HAUSSE

La mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » s'inscrit dans le cadre de **concours financiers de l'État vers les collectivités territoriales en hausse**.

Pour mémoire, les concours financiers ne constituent eux-mêmes qu'une part des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, qui représentent 117,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, à périmètre constant et à l'exclusion des compensations financières liées aux réformes fiscales. Parmi eux, l'enveloppe des concours financiers de l'État aux

¹ Lors des auditions menées par le rapporteur, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a indiqué que de nouveaux crédits, à hauteur de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement ont été prévus dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020.

² Initialement projetées à un montant maximal de 750 millions d'euros, pouvant bénéficier à 12 000 à 14 000 communes, ces compensations ont été réévaluées à un montant oscillant entre 230 et 260 millions d'euros et bénéficiant à 2 300 à 2 500 communes.

³ Rapport de Jean-René Cazeneuve, député du Gers et président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, « Évaluation de l'impact de la crise de la COVID-19 sur les finances locales », remis au Premier ministre le 29 juillet 2020.

⁴ Pour une critique du rôle joué par les produits d'impositions nationales dans les ratios d'autonomie financière, se référer au rapport n° 48 (2020-2021) relatif aux propositions de lois constitutionnelle et organique *pour le plein exercice des libertés locales*, de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 octobre 2020, pp. 57-58.

collectivités territoriales représente **53,9 milliards d'euros en crédits de paiement, à périmètre constant, soit une hausse de l'ordre de 4,79 milliards d'euros par rapport à 2020.**

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente néanmoins qu'une part minimale de ces concours et, a fortiori, de ces transferts : elle représente ainsi environ 7,6 % des concours financiers de l'État et 4 % de ses transferts totaux.

2. UNE MISSION MARQUÉE PAR UNE HAUSSE CONJONCTURELLE

Au total, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est dotée pour 2021 de **4,09 milliards d'euros en autorisations d'engagement – soit une augmentation de 261 millions d'euros – et de 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement – soit une augmentation de 446 millions d'euros.**

Elle comporte **deux programmes** :

- **le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »**, doté de 3,90 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,72 milliards d'euros en crédits de paiement, vise à financer diverses dotations de fonctionnement ou d'investissement à destination des collectivités territoriales. Ce programme a fait l'objet d'un **abondement d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement en troisième loi de finances rectificative, dans le cadre du plan de relance** ;

- **le programme 122 « Concours spécifiques et administration »**, doté de 194,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 195,8 millions d'euros en crédits de paiement, agrège des crédits poursuivant des objectifs variés, finançant pour l'essentiel certaines aides exceptionnelles aux collectivités locales et des dotations à destination de certaines collectivités d'outre-mer.

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS »

1. Une hausse attendue des dotations générales de décentralisation (actions n^{os} 2, 4, 5 et 6)

Après le maintien de leur gel en 2020, **les dotations générales de décentralisation (DGD)**, regroupées au sein des actions n^{os} 2, 4, 5 et 6, connaissent une **légère augmentation pour 2021**. Ces dotations ont pour objet de compenser financièrement les transferts, extensions ou créations¹ de compétences de l'État vers les collectivités territoriales concernées². Réparties en fonction de la collectivité destinataire (communes, départements, régions ainsi que divers concours particuliers versés indistinctement à plusieurs niveaux de collectivités), elles représentent un total de **1,85 milliard d'euros, en hausse de 20 % par rapport à 2020**.

Cette hausse est pour l'essentiel due à la **majoration de l'ordre de 292,7 millions d'euros de la DGD dont bénéficient les conseils régionaux**, au titre de la formation professionnelle. Ne pouvant plus bénéficier du versement des frais de gestion de la taxe d'habitation, les régions se sont vues attribuer par l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*³, à compter du 1^{er} janvier 2021, une dotation d'un montant égal aux frais de gestion qui leur étaient versés en 2020. Prenant acte d'une compensation prévue en loi de finances pour 2020, cette **hausse ne modifie en rien l'équilibre des DGD, qui restent gelées depuis 2012** à leur niveau de 2009, à l'exception de nouveaux transferts amenant de nouvelles compensations.

¹ Pour plus de détails sur les diverses modalités selon lesquelles s'opèrent ces compensations, se référer à l'avis n° 146, tome XII (2019-2020), portant sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, déposé le 21 novembre 2019, pp. 14 à 16.

² Pour une analyse critique des difficultés posées par le cadre juridique actuel dans lequel s'opèrent ces compensations financières, se référer au rapport n° 48 (2020-2021) relatif aux propositions de lois constitutionnelle et organique *pour le plein exercice des libertés locales*, de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 octobre 2020, pp. 35 à 41.

³ Voir le G du V de l'article en question.

2. À l'exception d'une augmentation conjoncturelle, des dotations de soutien à l'investissement stables (actions n^{os} 1, 3 et 9)

Les actions n^{os} 1, 3 et 9 regroupent les **concours financiers de l'État destinés à soutenir l'investissement des collectivités territoriales**. Elles incluent des dotations d'investissement (qui constituent l'essentiel du programme), des dotations d'investissement ou de fonctionnement¹, ainsi qu'à titre plus subsidiaire des dotations de fonctionnement (dotation communale d'insularité par exemple).

Les dotations de soutien à l'investissement **restent globalement stables en valeur, à l'exception notable de la DSIL « exceptionnelle »**, qui s'inscrit dans la stratégie de soutien de l'État aux collectivités territoriales face à la crise sanitaire. Cette stabilité en valeur se traduit, malgré les prévisions d'une inflation atone de 0,6 %², par un léger recul de 0,5 % des autorisations d'engagement en volume.

Montant en millions d'euros et évolution en valeur et en volume des dotations d'investissement des actions n^{os} 1, 3 et 9 entre 2020 et 2021³

	LFI 2020		PLF 2021		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	En valeur		En volume	
					AE	CP	AE	CP
DETR	1 046	901	1 046	888	0%	-1,4%	-0,6%	-2,0%
DSIL	570	527	570	526	0%	-0,2%	-0,6%	-0,8%
DPV	150	124	150	129	0%	4,0%	-0,6%	3,4%
Dotation titres sécurisés	46	46	46	46	0,0%	0,0%	-0,6%	-0,6%
Dotation « régisseurs municipaux »	0,5	0,5	0,5	0,5	0%	0%	-0,6%	-0,6%
Dotation communale d'insularité	4	4	4	4	0%	0%	-0,6%	-0,6%
Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (ancienne dotation Natura 2000)	10	10	10	10	0%	0%	-0,6%	-0,6%
Dotation protection fonctionnelle élu local	0	0	3	3	NC	NC	NC	NC
Total action n° 1	1 826,5	1 612,5	1 829,5	1 606,5	0,2%	-0,4%	-0,4%	-1,0%
DSID	212	105	212	161	0,0%	53,3%	-0,6%	52,4%
Total action n°3	212	105	212	105	0,0%	0,0%	-0,6%	-0,6%
DSIL exceptionnelle	NC	NC	0	100	NC	NC	NC	NC
Total action n° 9	0	0	0	100	NC	NC	NC	NC
Total actions n° 1, 3 et 9	2 039	1 718	2 042	1 812	0,1%	5,5%	-0,5%	4,8%

Source : projet annuel de performance pour 2021, commission des lois du Sénat.

¹ La dotation politique de la ville peut ainsi être consacrée à la fois à des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

² Banque de France, « Projections macroéconomiques », septembre 2020, consultable à l'adresse suivante : <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-septembre-2020>

³ La création de deux nouvelles dotations entre 2020 et 2021 (dotation « protection fonctionnelle élu local », qui permet de remplir des obligations créées par 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, ainsi que la DSIL exceptionnelle) rend impossible le calcul de certaines évolutions en pourcentage.

Le soutien de l'État à l'investissement local est **concentré sur les projets portés par les communes et leurs groupements** (actions n^{os} 1 et 9). Quatre dotations portent à titre principal cet effort financier :

- **la dotation d'équipement des territoires ruraux** (DETR) dont le montant en autorisations d'engagement reste stable à hauteur de 1,046 milliard d'euros ;

- **la dotation « politique de la ville »**, dont le montant est aussi stable (150 millions d'euros en autorisations d'engagement, 129 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- **la dotation de soutien à l'investissement local** (DSIL), dont les montants en autorisations d'engagement (570 millions d'euros) et en crédits de paiement (526 millions d'euros) restent également constants ;

- **enfin, la DSIL exceptionnelle**, au titre de laquelle un milliard d'euros de crédits ont été ouverts en autorisations d'engagement par la troisième loi de finances rectificatives pour 2020, et pour laquelle 100 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour l'exercice 2021.

Cette part exceptionnelle de DSIL s'inscrit donc dans le **paysage remarquablement stable en valeur des dotations de soutien à l'investissement**. L'on peut néanmoins s'interroger sur le fait que seuls 100 millions d'euros de crédits de paiement soient demandés pour 2021 : la clé de décaissement choisie contrerait la consommation des crédits sur les exercices 2022 et 2023. Si la situation actuelle dans le cycle électoral laisse supposer que les besoins de consommation soient effectivement retardés, il semble malgré tout surprenant que **seuls 10 % des crédits aient été demandés pour 2021**.

Le soutien de l'État aux investissements des départements via la dotation de soutien à l'investissement des départements¹ (DSID) est stable en valeur, à hauteur de 212 millions d'euros en autorisations d'engagement et 105 millions d'euros en crédits de paiement. Il devrait donc légèrement reculer en 2021 en volume, dans la stricte proportion de l'inflation, prévue à ce jour à 0,6 %.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

1. Une forte baisse des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales due à l'extinction du protocole Irma à Saint-Martin (action n° 1)

Les crédits ouverts au titre de l'action n° 1 représentent pour 2021, 49 millions d'euros en autorisations d'engagement et visent à financer certaines aides exceptionnelles accordées aux collectivités territoriales. Après une légère baisse en 2020, ils connaissent une **très nette diminution pour 2021, de l'ordre de 50,51 % en autorisations d'engagement et de 19,17 % en crédits de paiement**.

Cette diminution est pour l'essentiel due à l'extinction du protocole de soutien signé entre l'État et la collectivité de Saint-Martin à la suite de l'ouragan Irma. Abondée à hauteur de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2020, la ligne « *fonds d'urgence pour les départements* » ne voit ainsi aucune ouverture de crédits pour l'année 2021, diminuant ainsi de moitié le montant total des crédits ouverts au titre de cette action.

Les **autres subventions et aides financées par cette action sont stables**, à deux exceptions près : le reliquat des subventions pour « *travaux divers d'intérêt local* », qui a vocation à couvrir des engagements passés et dont la diminution de 11,1 millions d'euros en 2021 ne pose donc aucune difficulté ; la création d'une **subvention de soutien aux frais de garde des élus locaux**, à hauteur de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, destinée à

¹ Pour plus de détails sur la construction, les modalités d'attribution et les critères d'éligibilité de cette dotation, se référer à l'avis n° 146, tome XII (2019-2020), portant sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, déposé le 21 novembre 2019, pp. 40 à 43.

financer les dispositions prévues en la matière par 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*¹.

2. Des dotations aux outre-mer qui connaissent une légère augmentation en raison de contraintes normatives (action n° 4)

Les dotations aux outre-mer augmentent légèrement entre 2020 et 2021, de l'ordre de 1,11 %, passant de 142,9 millions d'euros à 144,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cette augmentation est due à la progression de deux des quatre dotations² que comporte cette action :

- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés connaît une majoration mécanique, sous l'effet de dispositions organiques³, de l'ordre du million d'euros ;

- la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés connaît également une légère majoration, en raison de la compensation des charges transférées au titre de la gestion de trois aérodromes.

3. Les crédits ouverts au titre de l'action n° 2 restent stables

Les crédits au titre de l'action n° 2 financent deux types de dépenses :

- les dépenses de fonctionnement courant de la direction générales des collectivités locales (DGCL) et des divers organismes dont elle assure le secrétariat⁴ (551 826 euros en autorisations d'engagement et 514 951 euros en crédits de paiement) ;

- des dépenses d'investissement informatique, de l'ordre de 85 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, destinées à assurer le bon fonctionnement et garantir la maintenance des diverses applications informatiques développées par la DGCL.

Le niveau de ces crédits est maintenu à un niveau stable par rapport à 2020.

3. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION

A. ARTICLE 57 : APPLICATION PROGRESSIVE DE LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'AUTOMATISATION DU FCTVA

Comme le notait le rapport pour avis sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, l'automatisation du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) est une **mesure consensuelle** : source d'économies de gestion pour l'État comme pour les collectivités territoriales concernées, sa mise en œuvre représente un gain d'efficacité partagé. La réforme proposée du versement consiste en la **mise en place d'une procédure informatisée permettant un calcul automatique du montant des attributions au titre du FCTVA** en fonction des informations figurant sur les mandats de dépense, à partir d'une

¹ Article 91 de la loi, dont les modalités d'application sont prévues par le décret n° 2020-948 du 30 juillet 2020 relatif aux conditions et modalités de compensation par l'État des frais de garde ou d'assistance engagés par les communes au profit des membres du conseil municipal en raison de leur participation aux réunions obligatoires liées à leur mandat et modifiant le code général des collectivités territoriales.

² Les deux autres dotations, dont le montant reste identique pour 2021, sont les suivantes : la dotation globale de compensation versée à Saint-Martin (4,43 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) et la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (82,75 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, un montant identique à celui prévu pour 2019 et 2020).

³ Au sujet des règles d'actualisation des compensations financières prévues pour les compétences dont l'exercice est transféré à la Nouvelle-Calédonie, se référer aux deux dernières phrases du deuxième alinéa de l'article 55 et à l'article 55-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, dans sa rédaction résultant des articles 7 et 8 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009.

⁴ Dont le comité des finances locales (CFL) et le conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

base comptable. Consensuelle mais présentant une certaine complexité technique, cette réforme a connu une **mise en œuvre heurtée, marquée par des reports successifs**.

L'article 57 du présent projet de loi de finances prévoit **l'entrée progressive dans le dispositif d'automatisation du FCTVA**. Bien que la neutralité budgétaire d'une réforme soit un objectif valable, **cet échelonnement de l'entrée dans le dispositif est porteur d'interrogations**. Dans son rapport pour avis sur la même mission dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur soulignait déjà que les reports successifs posaient le risque d'une dénaturation de la proposition de l'État et d'une « **fragilisation du consensus pourtant trouvé avec les collectivités territoriales** ».

Si la proposition de l'État semble conforme aux attendus techniques, le rapporteur renouvelle donc son **appel à la vigilance sur le consentement à cette réforme de portée pourtant technique** : entre reports et entrée en vigueur progressive, son acceptabilité par les collectivités territoriales s'en trouve diminuée, d'autant que **leur information sur les travaux d'automatisation semble pour le moins perfectible**. Le Gouvernement a annoncé la remise très prochaine au Parlement d'un rapport sur cette réforme, dont on ne peut qu'espérer qu'il soit enfin en mesure de **dissiper ces interrogations persistantes**.

B. ARTICLE 58 : RÉPARTITION DE LA DGF

1. La répartition de la DGF connaît quelques ajustements et poursuit des évolutions déjà entamées

En l'état, l'article 58 du projet de loi de finances pour 2021 tend à poursuivre, dans le cadre d'une **enveloppe de dotation globale de fonctionnement (DGF) au niveau stabilisé**¹, le renforcement déjà engagé de divers dispositifs de péréquation, dont la majoration de 180 millions d'euros des dotations de péréquation des communes (90 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine et 90 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale), la majoration de 10 millions d'euros des dotations de péréquation des départements, ainsi que l'accélération du schéma de renforcement de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM). Le même article 58 prévoit également divers ajustements : il procède notamment à des ajustements relatifs à deux dispositifs de péréquation des ressources des départements (sur le CVAE et les DMTO) et **prévoit une modification du mode de calcul des indicateurs financiers tendant à neutraliser, au moins pour 2022, l'effet des réformes de la fiscalité locale en cours**.

À l'exception de ce dernier point (voir ci-après), le projet du Gouvernement n'appelle **aucun commentaire défavorable de la part du rapporteur**.

2. Des points de vigilance

Un premier point de vigilance réside dans **le renforcement du fonds de péréquation des régions**. Par un amendement à l'article 58 déposé par le rapporteur spécial, Jean-René Cazeneuve, et adopté après avis favorable du Gouvernement, le renforcement du fonds de péréquation des régions a fait l'objet de précisions visant à traduire l'accord de partenariat sur la relance conclu le 28 septembre 2020. En particulier, les règles de péréquation actuelles seraient maintenues en 2021 moyennant quelques ajustements² et serait créé à partir de 2022 un mécanisme de péréquation représentant 1 % des recettes réelles de fonctionnement des régions. Le rapporteur estime, d'une part, que les ajustements prévus pour l'exercice 2021 doivent **recueillir l'assentiment des conseils régionaux** et, d'autre part, que fixer dès à présent le niveau du fonds à partir de 2022 pourrait préjuger des évolutions qui pourront sembler pertinentes à l'issue des consultations menées avec les conseils régionaux au premier semestre 2021. Dans ces conditions, le rapporteur appelle à une **consultation attentive des régions, condition d'un renforcement réussi de la péréquation entre ces collectivités territoriales**.

¹ L'article 22 du présent projet de loi de finances la fixe à 26 756 368 435 euros, en léger recul par rapport à 2020 (26 846 874 416 euros) en raison de mesures de périmètre.

² Deux ajustements particuliers sont prévus : d'une part, une coordination est réalisée pour intégrer la péréquation déjà prévue dans la TVA ; d'autre part, une majoration des montants reversés aux régions d'outre-mer, qui bénéficient d'une CVAE par habitant plus faible qu'en métropole est réalisée.

Le second point de vigilance porte sur les **ajustements dans le mode de calcul des indicateurs financiers déjà évoqués**. Discutés au sein du comité des finances locales et s'inscrivant dans une temporalité de moyen terme¹, les mécanismes proposés de correction des effets des réformes de la fiscalité locale **permettent de donner une meilleure visibilité des collectivités territoriales sur leurs ressources**. Au-delà de cette neutralisation, **la question de la pertinence du mode actuel de calcul des indicateurs financiers à la suite des réformes de la fiscalité locale reste néanmoins entière**.

C. ARTICLES AJOUTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, six nouveaux articles rattachés à la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » ont été ajoutés au projet de loi de finances. À l'exception de l'article 59, évoqué dans une partie ultérieure du présent rapport, seuls deux articles appellent des commentaires de la part du rapporteur.

L'article 60, ajouté à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement, **prévoit de prolonger le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) pour cinq ans**. Ce dispositif, qui représente environ un million d'euros de crédits annuels environ, est très utilisé dans les situations de catastrophe naturelle² et a déjà été prolongé deux fois en 2010 et 2015. Un nouveau prolongement ne peut recueillir qu'un avis favorable du rapporteur, qui **appelle néanmoins le Gouvernement à s'interroger sur la nécessaire pérennisation de ce dispositif** : dans cinq ans, après vingt années d'exercice, la même question de la reconduction du FARU ne manquera pas de se poser ; il semblerait plus conforme à une gestion pluriannuelle des crédits et à la prévisibilité de leur décaissement de **ne pas prévoir de date d'extinction du dispositif**.

L'article 61 a pour objet de stabiliser le schéma de financement de la métropole du Grand Paris pour les années 2021 et 2022, à la seule exception d'un reversement exceptionnel de la dynamique de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements publics territoriaux (EPT) vers la métropole du Grand Paris pour compenser la diminution de CVAE supportée par la métropole en 2021. Cet article, qui maintient donc un *statu quo* transitoire fait apparaître la **difficulté à faire émerger un consensus sur un schéma pérenne de financement**.

D. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DEMEURENT PERFECTIBLES

1. La DETR, une dotation dont la réforme reste à faire

En premier lieu, les critères de répartition de la DETR en enveloppes départementales ne permettent pas une prise en compte adéquate de la ruralité des territoires concernés. À la suite du gel de ces enveloppes pour 2020³ et face à un constat largement partagé, une mission d'information, présidée par Jean-René Cazeneuve et dont la rapporteure est Christine Pires Beaune, a été créée par la commission des finances de l'Assemblée nationale. **L'article 59 en reprend les principales conclusions** et procède à un premier recentrage de la dotation sur les départements dont les territoires sont les plus ruraux. Bienvenues, les modifications proposées pourraient néanmoins **s'avérer insuffisantes pour recentrer effectivement la dotation sur les territoires ruraux**. Le rapporteur appelle donc à la **poursuite des travaux sur cette question**, qui ne sauraient en l'état offrir une réponse entièrement satisfaisante aux difficultés posées par la ventilation en enveloppes départementales de la DETR.

En second lieu, **le mode d'attribution par le préfet de département des crédits qui lui sont alloués semble perfectible**. Une proposition de loi visant à réformer la procédure d'octroi de la DETR, déposée par Hervé Maurey et adoptée par le Sénat le 22 octobre, a prévu diverses

¹ En l'état les mécanismes de correction des écarts entre les indicateurs révisés et leur niveau antérieur aux réformes en cours de la fiscalité locale seraient progressivement neutralisés : corrigeant 100 % de l'écart en 2022, ils ne corrigeraient plus que 90 % de cet écart en 2023, 80 % en 2024, 60 % en 2025, 40 % en 2026, 20 % en 2027, avant de s'éteindre pour l'exercice 2028.

² Le fonds a particulièrement été mobilisé lors des récentes crues de la Vésubie dans les Alpes-Maritimes.

³ Voir l'article 258 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*.

modifications tendant à renforcer, dans la procédure d'attribution, des « *commissions DETR* ». Certaines des évolutions proposées, qui se fondent sur des constats déjà formulés par le rapporteur, recueillent son avis favorable.

2. Souples, les modalités de répartition de la DSIL et de la DSID doivent garantir l'information et l'association des élus

Les modalités de répartition de la DSIL posent deux difficultés distinctes : d'une part, les **objectifs fixés par le législateur ne semblent pas toujours prévaloir dans les décisions d'attribution** ; d'autre part, **les modalités de répartition ne semblent pas faire l'objet d'une transparence et d'une association adéquates des collectivités territoriales**. Déjà évoquées par le rapporteur l'année précédente¹, ces critiques voient leur actualité renouvelée alors qu'une part exceptionnelle de DSIL d'un milliard d'euros constitue le volet de soutien à l'investissement local du plan de relance présenté par le Gouvernement (voir ci-dessus).

En premier lieu, **la répartition effective de la DSIL semble parfois insuffisamment correspondre aux objectifs fixés par le législateur**. Définis à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, ils peuvent être complétés par des **priorités définies chaque année par le Gouvernement**, généralement dans le cadre de la circulaire « *dotations d'investissement* » adoptée en début d'année. Comme l'avait déjà relevé le rapporteur lors de l'exercice précédent, **cette priorisation des projets au profit de ceux s'inscrivant dans les objectifs poursuivis par le Gouvernement nuit de manière très regrettable à l'esprit de déconcentration censé dicter l'attribution de la DSIL**². Le pré-fléchage de 35 % de la dotation vers des projets s'inscrivant dans l'axe « *accélération de la transition écologique* » du « *Grand plan d'investissement* » (GPI), pour lequel le rapporteur n'a été en mesure de trouver aucun fondement juridique ou budgétaire ou le mécanisme de « *bonus* », pour les collectivités ayant respecté leur contrat dit « *de Cahors* », prélevé sur l'enveloppe de DSIL, semblent particulièrement problématiques³.

En ce qui concerne la part de **DSIL exceptionnelle, les priorités retenues par le Gouvernement**, à savoir les projets ayant trait à la transition écologique, ceux visant à promouvoir la « *résilience sanitaire* » et ceux visant à soutenir la préservation du patrimoine public, **ne correspondent qu'imparfaitement aux objectifs définis par le législateur**. Sans préjuger de leur opportunité, **l'articulation des subventions versées au titre des projets en faveur de la transition écologique avec celles déjà versées au titre de la DSIL « ordinaire »** (qui sont censés représenter 35 % au moins de celle-ci) pourrait poser question, de même que la pertinence **de la priorité « résilience sanitaire » qui, sans rapport direct avec les objectifs définis par le législateur**, semble contestable sur le plan technique.

En second lieu, **le maintien de modes d'attribution distincts entre DETR et DSIL paraît de moins en moins pertinent** : l'instruction des dossiers échoit *de facto* aux préfets de département et le montant moyen et le montant des subventions, parfois très faible, paraît souvent sans rapport avec le but de financement de projets « structurants » attribué à la DSIL. Surtout, les modalités d'attribution de la DETR permettent une **meilleure association des collectivités territoriales concernées à la procédure de subvention** et leur extension à l'attribution de la DSIL semblerait donc légitime.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission des lois a adopté deux amendements n^{os} II-610 et II-611, sur proposition du rapporteur**, tendant à assurer une meilleure association des

¹ Voir à cet égard l'avis n° 146, tome XII (2019-2020), portant sur la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, déposé le 21 novembre 2019, pp. 43 à 47

² L'ambiguïté de l'exercice consistant pour le Gouvernement en la définition de priorités au sein d'un cadre fixé par le législateur apparaît d'ailleurs au sein de la circulaire du 14 janvier 2020 relative aux dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2020, qui prévoit en sa page 2 : « *la DSIL, gérée au niveau régional, finance des opérations qui s'inscrivent dans le cadre de grandes priorités thématiques définies dans la loi. Celles-ci sont suffisamment larges pour s'adapter aux besoins locaux, mais doivent permettre de faire progresser les politiques publiques prioritaires du Gouvernement en faveur de la cohésion des territoires.* »

³ Pour de plus amples développements sur ces deux sujets, se référer à la deuxième partie de l'avis n° 146 (2019-2020) sur la même mission budgétaire.

collectivités territoriales à l'attribution des subventions au titre de la DSIL et déjà adoptés à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 :

- prenant acte des similitudes entre la DETR et la DSIL, cette dernière **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 selon des modalités proches de celles de la DETR par les préfets de département**, qui connaissent mieux les besoins du terrain et sont déjà *de facto* chargés de la répartition de la dotation. Le préfet de région continuerait à répartir 20 % des crédits de la DSIL, ce qui lui permettrait, le cas échéant, de financer des projets d'ampleur régionale et d'opérer une forme de redistribution entre départements d'inégale richesse ;

- le second amendement, de repli, créerait une instance de suivi permettant, en premier lieu, de favoriser d'éventuelles synergies entre les différentes dotations et de mieux coordonner l'effort de l'État de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et, en second lieu, de mieux associer les élus locaux aux décisions d'attribution de subvention de la DETR, la DPV, la DSIL et la DSID.

Enfin, **en ce qui concerne la seule DSID, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement n° II-609** qu'elle avait adopté à l'occasion de l'examen du précédent projet de loi de finances, tendant, d'une part, à **associer les présidents de conseils départementaux aux attributions de subvention** au titre de la part « *projet* » de la DSID et, d'autre part, à **favoriser l'information du public et des autres élus du territoire** sur les attributions par la publication sur le site Internet de la préfecture de région des décisions de subvention.

* *

*

Au bénéfice de ces observations, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Les crédits de cette mission seront examinés en séance publique le 2 décembre 2020.



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/pilf2021.html>