

N° 4525

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D S LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L' ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 4482)
de finances pour 2022

TOME VI

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR MME ÉMILIE GUEREL,
Députée

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2020 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **la totalité des réponses** au questionnaire thématique étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui souhaite remercier le Gouvernement et les services de l'État de leur diligence.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	7
A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »	7
1. Les dotations d'investissement	8
a. Le soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements	8
b. Le soutien à l'investissement des départements et des régions	9
2. Les dotations de décentralisation	10
3. La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	11
B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »	11
1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »	12
2. L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » ..	12
3. L'action n° 4 « Dotations outre-mer »	13
C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS	13
1. L'article 45 : réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements	13
2. L'article 46 : réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité	13
3. L'article 47 : réforme de la dotation globale de fonctionnement	14
4. L'article 48 : compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée	15
II. LA DÉCLINAISON TERRITORIALE DU PLAN DE RELANCE : LES RESSORTS DE LA CONCRÉTISATION D'UNE AMBITION	16
A. LA TERRITORIALISATION DU PLAN DE RELANCE : DES PAROLES AUX ACTES	16
1. La circulaire du 23 octobre 2020	16
2. Les accords régionaux de relance 2021-2022	17

3. Des résultats immédiats	18
B. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL PAR LE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	20
1. Un soutien aux collectivités territoriales global et massif	20
2. Une priorité accordée au soutien à l'investissement local	20
C. LA CONTRACTUALISATION AU SERVICE DE LA RELANCE	22
1. Les contrats de plan État-régions 2021-2027.....	22
2. Les contrats de relance et de transition écologique	23
EXAMEN EN COMMISSION	27
PERSONNES ENTENDUES.....	53

MESDAMES, MESSIEURS,

Les deux programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » poursuivent leur augmentation et représentent désormais un total de 4,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2022.

L'État poursuit, avec son effort financier en faveur des collectivités territoriales, quatre objectifs principaux :

– attribuer des ressources aux collectivités territoriales au moyen de critères objectifs et rationnels permettant notamment de soutenir les territoires les plus fragiles. Les dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement, qui a été préservée tout au long de la législature comme s'y était engagé le Président de la République, progresseront encore une fois de 230 millions d'euros en 2022 ;

– accompagner l'investissement local, notamment en milieu rural ou dans les quartiers de la politique de la ville, dans une logique de projet et d'effet de levier. À ce titre, la dotation de soutien à l'investissement local est abondée de 337 millions d'euros supplémentaires en 2022 pour accompagner le déploiement des contrats de relance et de transition écologique ;

– compenser les charges qui leur sont transférées dans le cadre de la décentralisation ou les pertes de produit fiscal induites par des réformes des impôts locaux ;

– soutenir les collectivités face aux évènements climatiques ou géologiques.

Le projet de loi de finances pour 2022 appuie les dispositifs de relance qui se sont traduits par l'apport d'un soutien exceptionnel aux collectivités territoriales dans le contexte de la crise sanitaire. Une ouverture de 276 millions d'euros de crédits de paiements permettra de valider les engagements de DSIL « exceptionnelle » pris sur les deux dernières années.

Cette dotation de 950 millions d'euros, attribuée par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 au bloc communal, constitue l'un des piliers du plan de relance que l'État a mobilisé en faveur des territoires. Après avoir présenté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », votre rapporteure pour avis a donc fait le choix, cette année, de s'intéresser à la territorialisation de ce plan et aux relations qui ont été nouées entre l'État et les collectivités territoriales dans sa mise en œuvre.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

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

Le programme 119 comprend deux types de dotations :

– **les dotations d'investissement** assurent le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales pour 2,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,8 milliard en crédits de paiement (CP) ;

– **les dotations de décentralisation** assurent la compensation des charges supportées par les collectivités territoriales à la suite d'un transfert de compétence pour 1,89 milliard d'euros en AE et en CP.

Au total, ce programme représente ainsi près de 4,32 milliards d'euros en AE et 4 milliards d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2021		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1,82	1,60	2,17	1,65	+ 19,09 %	+ 3,2 %
02 – Dotation générale de décentralisation des communes	0,13	0,13	0,13	0,13	0	0
03 – Soutien aux projets des départements et des régions	0,21	0,16	0,23	0,15	+ 9,44 %	- 4,38 %
04 – Dotation générale de décentralisation des départements	0,26	0,26	0,31	0,31	+ 19,36 %	+ 19,36 %
05 – Dotation générale de décentralisation des régions	1,20	1,20	1,20	1,20	0	0
06 – Dotation générale de décentralisation concours particuliers	0,25	0,25	0,25	0,25	+ 0,89 %	+ 0,89 %
08 – Concours exceptionnels pour l'achat de masques	0,08	0	0	0	- 100 %	
09 – DSIL exceptionnelle	0	0,10	0	0,27		+ 176,07 %
Total	3,98	3,72	4,32	4,00	+ 8,62 %	+ 7,35 %

Source : projet annuel de performances pour 2022.

1. Les dotations d'investissement

Le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales s'effectue par le biais de deux actions : l'action n° 1 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » et l'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions ».

a. Le soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

L'action n° 1 regroupe sept dotations budgétaires qui permettent à l'État d'allouer des subventions à des communes ou à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur la base des projets qu'ils présentent aux préfets :

– **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** subventionne des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements, essentiellement en milieu rural. Les critères retenus par les préfets pour l'attribution de ces aides sont la population et la richesse fiscale de la collectivité. Le montant de la dotation, fixé à 996 millions d'euros en 2017, avait été augmenté de 50 milliards d'euros par la loi de finances pour 2018 pour atteindre 1,046 milliard d'euros et ainsi compenser la suppression de la réserve parlementaire. Le présent projet de loi propose de reconduire en 2022 le montant des AE prévu en 2020 et en 2021 : elles s'élèvent ainsi à 1,046 milliard d'euros. Pour tenir compte des précédentes augmentations d'engagements, les CP sont portés à 902 millions d'euros, soit 14 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2021 ;

– **la dotation politique de la ville (DPV)** apporte un soutien financier aux communes de métropole et d'outre-mer les plus défavorisées. Les conditions d'éligibilité de cette dotation ont été révisées par la loi de finances pour 2019 afin de limiter les effets de seuil. Son montant a été porté de 100 millions à 150 millions d'euros en 2017. Pour 2022, ce montant est maintenu à 150 millions d'euros en AE et porté à 133 millions d'euros en CP ;

– **la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)** concourt, depuis sa création en 2016, au financement de projets structurants définis entre l'État et les communes et leurs groupements : rénovation thermique, transition énergétique, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement du numérique, *etc.* Pour 2022, les AE sont portées de 570 à 907 millions d'euros. Ces **337 millions d'euros supplémentaires** seront priorisés vers les projets de redynamisation des centres-villes ou des centres-bourgs portés par les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Les CP s'élèvent quant à eux à 547 millions d'euros ;

– **la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (DTS)** est accordée aux communes qui ont sollicité l'installation de stations de recueil des demandes de passeports biométriques. En 2019, 2 292 communes bénéficiaient de cette dotation pour le déploiement de 4 023 stations. Pour 2022, les crédits, en AE

et en CP, sont portés à 49 millions d’euros, contre 46 millions en 2021, afin de poursuivre le déploiement de nouvelles stations ;

– **la dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions (IRPM)** constitue le remboursement par l’État de l’obligation pour les communes de verser pour le compte de celui-ci une indemnité de responsabilité aux régisseurs visant à compenser leurs charges de cautionnement (500 000 euros en AE et CP, reconduits en 2022) ;

– **la dotation communale d’insularité**, créée par la loi de finances pour 2017, reste stable, comme les années précédentes, à 4 millions d’euros en AE et CP. Elle a pour objet de prendre en compte les charges spécifiques liées à l’insularité pour les « îles-communes » métropolitaines ;

– **la dotation biodiversité (ex-Natura 2000)**, créée par un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2019, vise à prendre en compte, pour les communes concernées, les charges induites par la présence sur leur territoire d’une zone protégée, au titre du dispositif « Natura 2000 », des parcs nationaux ou des parcs marins. Le projet de loi de finances pour 2022 double le montant de la dotation à 20 millions d’euros en AE et en CP et la transforme, à l’article 47 du projet de loi de finances pour 2022, rattaché à la présente mission, en dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la protection des aménités rurales ;

– **la dotation protection fonctionnelle élu local**, enfin, créée par la loi de finances pour 2020, assure, pour les communes de moins de 3 500 habitants, la compensation de l’obligation de souscrire une assurance destinée à couvrir les coûts engendrés par l’octroi de la protection fonctionnelle, selon un barème fixé par décret. Cette mesure, issue de la loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, permet de sécuriser les élus locaux dans l’exercice de leur mandat. Pour 2021 les AE et CP, qui s’élèvent à 3 millions d’euros, sont stables.

b. Le soutien à l’investissement des départements et des régions

L’action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions » regroupe les crédits affectés à la dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID), créée en 2019 en remplacement de la dotation globale d’équipement (DGE) des départements.

La plus grande part (77 %) de cette dotation est très proche de la DSIL des communes : le préfet de région attribue ces crédits sous forme de subventions d’investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local. La seconde part est répartie entre les départements, proportionnellement à l’insuffisance de leur potentiel fiscal. L’article 46 du projet de loi de finances pour 2022, rattaché à la présente mission, prévoit de fusionner ces deux dispositifs en intégrant la part « péréquation » dans celle à la main des préfets afin de renforcer son ciblage.

Pour 2022, les crédits s'élèvent à 231 millions d'euros en AE et 153,39 millions en CP. Les AE augmentent de 20 millions d'euros pour soutenir les investissements portés par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, conformément au plan d'action annoncé par le Gouvernement en octobre 2019.

2. Les dotations de décentralisation

Les dotations de décentralisation sont au nombre de quatre, correspondant chacune à une action :

– **l'action n° 2** « Dotation générale de décentralisation (DGD) des communes » assure la compensation financière de certaines charges des communes et de leurs groupements, lorsque ces dernières résultent d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Cette compensation financière concerne notamment le financement des services communaux d'hygiène et de santé, l'élaboration des documents d'urbanisme ou encore l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris. La DGD est stable en valeur depuis 2009, à hauteur de 134 millions d'euros en AE et CP pour 2022 ;

– **l'action n° 4** « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée de 317 millions d'euros en AE et CP pour compenser des charges transférées aux départements ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, *etc.*). Cette action fait l'objet d'une dotation exceptionnelle de 51,6 millions d'euros en 2022, prévue par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2022, rattaché à la présente mission, afin de compenser les pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) ;

– suivant le même objet, **l'action n° 5** « Dotation générale de décentralisation des régions » assure la compensation financière de charges transférées aux régions. Elle comprend notamment la dotation de collectivité territoriale attribuée à la collectivité de Corse, la DGD versée au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en compensation des charges liées aux transports scolaires, la compensation de charges résultant de divers transferts, extensions ou créations de compétences. Depuis 2021, cette action bénéficie de 292,7 millions d'euros supplémentaires au profit des conseils régionaux : il s'agit de compenser, du fait de la suppression de la taxe d'habitation, l'arrêt du versement aux régions des frais de gestion de la taxe d'habitation et de lui substituer une dotation de l'État égale aux frais versés en 2020. En 2022, les crédits de l'action n° 5 sont reconduits à 1,2 milliard d'euros en AE et CP ;

– **l'action n° 6**, enfin, « Dotation générale de décentralisation concours particuliers », dotée de 255,8 millions d'euros en AE et CP, regroupe des compensations attribuées indistinctement aux communes, départements, régions ou groupements de collectivités territoriales. Elles comprennent ainsi des concours en faveur des autorités organisatrices des transports urbains (87,9 millions d'euros), en faveur des ports maritimes (53,3 millions d'euros), des aérodromes

(4,1 millions d’euros), de la gestion du domaine public fluvial (2,9 millions d’euros) ou des bibliothèques municipales et départementales (88,4 millions d’euros). Elles comprennent par ailleurs, pour la deuxième année, des dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pour un montant de 19,3 millions d’euros.

3. La dotation de soutien à l’investissement local exceptionnelle

Pour répondre à la crise sanitaire de la Covid-19, le Gouvernement et le Parlement ont doté, avec la troisième loi de finances rectificative pour 2020, la DSIL de 950 millions d’euros supplémentaires en AE afin d’accompagner un effort de relance rapide et massif des projets des communes et de leurs groupements.

Trois thématiques prioritaires ont été retenues : les projets relatifs à la transition écologique, ceux ayant trait à la résilience sanitaire et ceux visant à soutenir la préservation du patrimoine public. Au 31 décembre 2020, 574 millions d’euros d’AE ont été engagés. 276 millions d’euros de CP sont demandés en 2022 pour ces AE exceptionnelles.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Le programme 122 regroupe les dispositifs destinés à soutenir les collectivités territoriales faisant face à des situations exceptionnelles (action n° 1), les moyens attribués à la direction générale des collectivités territoriales (action n° 2) et les dotations d’outre-mer (action n° 3). Pour 2022, ses crédits s’élèvent à 259,08 millions d’euros en AE et 235,36 millions d’euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122

(en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	LFI 2021		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	49	46,8	111,6	88,04	+ 127,76 %	+ 88,05 %
02 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	0,63	0,60	2,31	2,14	+ 262,76 %	+ 257,99 %
142,03 – Dotations outre-mer	144,51	144,51	145,15	145,17	+ 0,46 %	+ 0,46 %
Total	194,15	191,96	194,15	235,36	+ 33,44 %	+ 22,63 %

Source : projet annuel de performances pour 2022.

1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » comprend différentes subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des difficultés particulières. Elle est dotée pour 2022 de 111,6 millions d'euros en AE et 88,04 millions d'euros en CP. Elle regroupe :

– les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (2 millions d'euros en AE et CP) ;

– les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (40 millions d'euros en AE et 48,52 millions d'euros en CP) ;

– les subventions pour travaux divers d'intérêt local (3,22 millions d'euros en CP) ;

– le remboursement des frais de garde des élus locaux (3,5 millions d'euros en AE et CP). Afin d'améliorer les conditions d'exercice du mandat des élus locaux, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 prévoit que les membres du conseil municipal bénéficient automatiquement d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions obligatoires, dans la limite du SMIC horaire. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État par le biais de cette dotation ;

– le fonds de reconstruction « Tempête Alex » mis en place par la première loi de finances rectificative pour 2021 est abondé de 66,1 millions d'euros en AE et 30,8 millions d'euros en CP.

Le fonds d'urgence pour les départements, qui avait permis de verser des aides à la collectivité de Saint-Martin à la suite des dégâts causés par l'ouragan Irma à l'automne 2017, ne comprend en revanche aucun nouveau crédit pour 2022. Il en va de même pour le fonds d'aide aux communes concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense.

2. L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales »

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » prévoit les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'Intérieur et au fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales. Pour 2020, ces crédits s'élèvent à 2,31 millions d'euros en AE et 0,51 en CP.

3. L'action n° 4 « Dotations outre-mer »

L'action n° 4 « Dotations outre-mer », d'un montant de 145,17 millions d'euros en AE et CP pour 2022, regroupe quatre dotations destinées à compenser les charges résultant des transferts de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Saint-Martin et à financer le fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie.

C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS

1. L'article 45 : réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements

La DSID, instituée par la loi de finances pour 2019 à l'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est répartie au profit des départements de métropole et d'outre-mer, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales de Guyane, de Martinique, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Cette dotation comprend deux parts :

– la première part, répartie sous forme d'enveloppes régionales, est destinée au soutien de projets d'investissement des départements et comprend 77 % du montant de la dotation. Les subventions au titre de cette part sont attribuées par le préfet de région, dans un objectif de cohésion des territoires ;

– la seconde part, libre d'emploi, représente 23 % du montant de la dotation, est attribuée à 87 départements en fonction du potentiel fiscal de leur population. D'un montant total de 48,7 millions d'euros, elle représente en moyenne un montant par habitant de 1,1 euro.

Afin de renforcer l'effet de lever de cette dotation sur l'investissement local, le présent article prévoit que l'ensemble de la DSID fera l'objet de subventions d'investissements attribuées par le préfet de région sur la base d'appels à projets, dans la même logique que celle qui prévaut pour la DSIL – gestion déconcentrée et soutien aux projets locaux prioritaires – et qui a prévalu à la suppression de la dotation globale d'équipement par la loi de finances pour 2019.

2. L'article 46 : réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité

La loi de finances pour 2019 a institué, à l'article L. 2335-17 du CGCT, une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin.

Cette dotation, qui comporte trois fractions, concerne les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont le territoire terrestre est soit couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 (première fraction, égale à 55 % du montant total de la dotation), soit en tout ou partie compris dans un cœur de parc national (deuxième fraction, égale à 55 % du montant total de la dotation), soit en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin (troisième fraction, égale à 5 % du montant total de la dotation).

Suite au comité interministériel aux ruralités de novembre 2020, le présent article élargit l'objet de cette dotation, dont le montant passe de 10 à 20 millions d'euros, à la valorisation des aménités rurales. Une aménité rurale, telle que le paysage ou le milieu, désigne « *un agrément ou un avantage économique qui présente un caractère marchand ou non directement marchand, c'est-à-dire que sa valeur, en capital ou en rente, ne fait pas l'objet d'opérations économiques* »⁽¹⁾.

À cette fin, le présent article introduit une quatrième fraction de la dotation, qui s'élèvera à 5 millions d'euros, afin de prendre en compte les charges qui peuvent résulter des aménités rurales pour les communes qui se situent dans les parcs naturels régionaux. En conséquence, les proportions des trois premières fractions passent respectivement à 52,5 %, 20 % et 2,5 % de la dotation.

Le présent article abaisse également à 60 % le taux de couverture du territoire par la zone protégée pour les communes bénéficiaires de la première part – qui bénéficiera des cinq autres millions d'euros supplémentaires accordés à la dotation par le présent projet de loi – et procède à diverses mesures d'ajustement de cette dernière s'agissant du potentiel financier des communes et du montant subventionné pour les communes devenant éligibles à la dotation du fait d'une adhésion à la charte d'un parc.

3. L'article 47 : réforme de la dotation globale de fonctionnement

L'article 47 comprend plusieurs évolutions des modalités de répartition de la DGF des communes, des EPCI à fiscalité propre et des départements :

– afin de renforcer l'effort de solidarité au sein des concours financiers de l'État, il prévoit de majorer de 190 millions d'euros – contre 180 millions en projet de loi de finances pour 2021 – les dotations de péréquation des communes (la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, pour 95 millions d'euros chacune) et de 10 millions d'euros les dotations de péréquation des départements ;

(1) « Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique », rapport CGEDD n° 013367-01, IGA n° 20061-R et CGAAER n° 20039, novembre 2020.

– conformément aux engagements de rattrapage des dotations de péréquation versées aux communes d’outre-mer formulés par le Président de la République lors du Grand Débat national, le présent article poursuit la progression du dispositif de péréquation en leur faveur. Celui-ci repose sur une quote-part, la dotation d’aménagement des communes d’outre-mer (DACOM). Le taux de majoration démographique permettant de fixer le montant de la DACOM est à nouveau augmenté en 2022, passant de 48,9 % à 56,5 % (contre 40,7 % en 2020 et 35 % en 2019). L’augmentation de ce taux accélère une nouvelle fois le rythme de la dynamique : en 2022, la moitié du rattrapage restant à réaliser sera ainsi effectué ;

– il continue la réforme, engagée en 2021, des modalités d’ajustement du calcul des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations et fonds de péréquation. Il s’agit en effet tenir compte de la réforme du panier de ressources des collectivités locales engagée par la loi de finances pour 2020 et de la réforme des modalités d’évaluation des locaux industriels réalisée par le précédent projet de loi de finances. La présente réforme, qui se fonde sur les travaux menés par le comité des finances locales, vise à tenir compte du nouveau panier de ressources des collectivités et à mieux refléter le niveau de ces dernières. Dans cette perspective, le présent article modifie le calcul du potentiel financier de la Ville de Paris, simplifie le calcul de l’effort fiscal et de l’effort fiscal agrégé et étend le champ d’application de la fraction de correction, intégrée par la loi de finances pour 2021, dans le calcul des indicateurs ;

– il ajuste, enfin, la répartition du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements en raison de l’évolution de leur panier de recettes dans la mesure où ces collectivités ne perçoivent plus, depuis la réforme de la fiscalité locale, de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

4. L’article 48 : compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée

Le dispositif de compensation péréquée (DCP) a été introduit par la loi de finances pour 2014 à l’article L. 3334-16-3 du CGCT. Il affecte aux départements, sauf à ceux de La Réunion et de la Guyane, le produit net des frais de gestion de la TFPB au titre de la compensation des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

Dans la mesure où la loi de finances pour 2021 a diminué de 50 % la TFPB des établissements industriels, le présent article instaure, pour 2022, une dotation de 51,6 millions d’euros afin de compenser la perte des produits nets sur le DCP.

II. LA DÉCLINAISON TERRITORIALE DU PLAN DE RELANCE : LES RESSORTS DE LA CONCRÉTISATION D'UNE AMBITION

Le plan de relance présenté par l'Exécutif lors du conseil des ministres du 3 septembre 2020 s'est avéré inédit par son ampleur et par ses ambitions.

Il s'est d'abord inscrit dans un cadre européen, pour lequel la France et le Président de la République ont œuvré, le plan « Next Generation EU » qui a permis la mobilisation de 750 milliards d'euros à l'échelle de l'Union européenne, dont 40 milliards ont été attribués à la France. Grâce à cet élan, le Gouvernement a été en mesure de bâtir un plan global de 100 milliards d'euros, auxquelles trois priorités ont été assignées : l'écologie, la compétitivité et la cohésion des territoires, territoires qui ont été en première ligne de son déploiement. C'est donc sur cette thématique de la territorialisation du plan de relance que votre rapporteure a souhaité consacrer son avis cette année, alors que le plan de relance, engagé sur les années 2021-2022, est à l'apogée de son déploiement.

Sur la base des travaux qu'elle a conduits, votre rapporteure pour avis est en mesure de tirer trois enseignements principaux ce processus de territorialisation :

– l'ambition n'est pas restée de façade, ce qui a permis au plan de relance d'être immédiatement visible et concret sur le terrain ;

– la relance de l'investissement local s'est appuyée sur un fort soutien aux collectivités territoriales ;

– la méthode éprouvée de la contractualisation entre l'État et les collectivités a été mise au service d'une ambition partagée de réussir la mise en œuvre de ce plan.

A. LA TERRITORIALISATION DU PLAN DE RELANCE : DES PAROLES AUX ACTES

1. La circulaire du 23 octobre 2020

Alors que le plan de relance a été présenté le 3 septembre 2020, il a été décliné, dès le 23 octobre, par une circulaire relative à la mise en œuvre territorialisée du plan qui a immédiatement été appliquée par les préfets.

Sur les 100 milliards d'euros du plan France relance, **16 milliards d'euros ont été territorialisés** et gérés soit directement par les préfets, afin d'appuyer les projets d'investissement des territoires, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires ruraux, soit par des appels à projet déconcentrés au niveau régional et portés par des opérateurs comme l'Agence de la transition écologique (ADEME) ou BpiFrance. Des crédits de France relance ont également été fléchés, de manière déconcentrée, vers une politique publique

portée par le plan, avec deux objectifs : produire des résultats immédiats et conforter le respect des obligations issues du droit de l'Union européenne, notamment s'agissant de l'eau et l'assainissement, de l'air et des déchets.

Le déploiement territorial du plan de relance a été porté par la mise en place d'une **comitologie spécifique** ⁽¹⁾. Au niveau régional, les comités de pilotage et de suivi se réunissent sous la présidence conjointe des préfets de région, des directeurs régionaux des finances publiques et des présidents de régions et associent les acteurs du plan, qu'il s'agisse des parlementaires, des élus locaux, des partenaires sociaux et des représentants des fédérations socio-professionnelles. Ces comités ont été dupliqués au niveau départemental par les préfets de département. Selon les informations transmises par le secrétariat général de France relance à votre rapporteure pour avis, **75 comités régionaux et plus de 500 comités départementaux se sont tenus.**

Au plus près des territoires, **les sous-préfets à la relance**, spécialement désignés à cet effet, ou les sous-préfets référents pour la relance se sont également mobilisés. Les sous-préfets à la relance n'ont pas eu la tâche aisée dans leurs nouvelles fonctions face à l'ampleur du dispositif, parfois complexe à saisir et expliquer, mais ils ont joué un rôle d'animation et d'information indispensable pour la bonne diffusion du plan dans les territoires et pour son appropriation par les différents acteurs concernés.

2. Les accords régionaux de relance 2021-2022

Dès le 28 septembre 2020, la déclinaison territoriale du plan de relance s'est également fondée sur un accord de partenariat État-régions signé entre le Premier ministre et les présidents de conseils régionaux.

Cet accord de partenariat a été prolongé par la signature, entre le 5 janvier et le 22 avril 2021, de **onze accords régionaux de relance** pour 2021-2022 qui préfigurent les contrats de plan État-région 2021-2027.

Ces accords ont permis de détailler les crédits territorialisés et mobilisés conjointement par l'État et les régions : 13,8 milliards d'euros en Île-de-France, 2,8 milliards en Nouvelle-Aquitaine, 2,7 milliards en Occitanie, 2,4 milliards dans les Hauts-de-France, 2 milliards en Auvergne-Rhône Alpes, 1,7 milliard d'euros en Provence-Alpes-Côte-Azur, 1,2 milliard en Bourgogne Franche-Comté et dans le Grand-Est, 1 milliard en Pays-de-la-Loire et en Bretagne et 411 millions en Centre-Val-de-Loire.

(1) Au niveau national, sa coordination est assurée par le comité national de suivi de France relance, présidé par le Premier ministre, dont le secrétariat a été confié au secrétariat général de France relance.

SIGNATURE DES ACCORDS RÉGIONAUX DE RELANCE 2021-2022



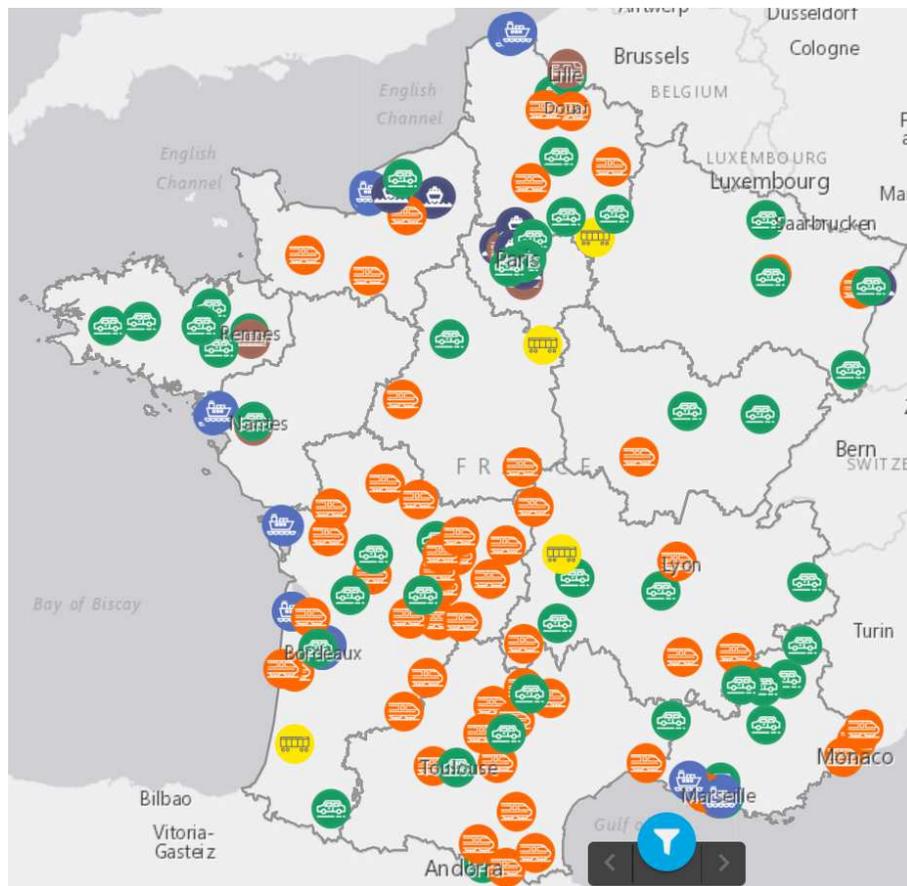
Carte produite par la DGCL / SDCAT / Indi Ecorchard / 2021 / QGIS

Source : France relance

3. Des résultats immédiats

À ce jour, 48 milliards d'euros du plan de relance ont déjà été engagés au niveau national, avec l'objectif d'atteindre les 70 milliards d'ici la fin de l'année 2021. Dans les territoires de métropole et d'outre-mer, ce déploiement est d'ores-et-déjà visible, notamment parce les projets d'investissements retenus sont ceux capables de démarrer rapidement, avec une priorité accordée à la rénovation thermique des bâtiments publics et aux mobilités du quotidien.

CARTE DU DÉPLOIEMENT TERRITORIAL, EN MÉTROPOLE, DES PROJETS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS



Source : Ministère de la transition écologique

Légende : Orange : Fer-Voyageur ; Jaune : Fer-Fret ; Bleu marine : Ports-Fluvial ; Violet : Ports-Maritime ; Vert : Route ; Marron : Transport collectif

Le plan de relance, malgré sa dimension, ne s'est pas déployé au détriment des petites collectivités ou de celles les plus en difficulté : selon les informations transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à votre rapporteure pour avis, ce sont près de deux milliards d'euros qui ont été attribués aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et huit milliards d'euros aux territoires ruraux.

Les résultats ont été également immédiatement perceptibles sur **l'activité économique qui devrait revenir à son niveau d'avant-crise dès la fin de l'année 2021** : la croissance a été revue à la hausse et devrait atteindre 6,3 % en 2021.

B. LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL PAR LE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Un soutien aux collectivités territoriales global et massif

L'ensemble des soutiens exceptionnels, en fonctionnement et en investissement, qu'il s'agisse des dotations ou des avances remboursables, en faveur des collectivités territoriales a atteint près de **4 milliards d'euros** pour les années 2021 et 2022.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN EXCEPTIONNELS AUX COLLECTIVITÉS TERRITOIRES

Objet	Estimation du nombre de collectivités bénéficiaires	Montant	Nature
Filet de sécurité de la troisième loi de finances rectificative	4 150	190 500 000 €	Dotation de fonctionnement
Remboursement des masques <i>(toutes collectivités mais principalement les communes)</i>	16 000	228 000 000 €	Dotation de fonctionnement
Soutien pour la gestion des services publics industriels ou administratifs	2 940	200 000 000 €	Dotation de fonctionnement
Avances remboursables aux autorités organisatrices de la mobilité	85	567 000 000 €	Avance remboursable
DSIL exceptionnelle <i>(au 31 juillet 2021)</i>	4500	950 000 000 €	Dotation d'investissement
DSIL rénovation thermique <i>(au 31 juillet 2021)</i>	4000	650 000 000 €	Dotation d'investissement
TOTAL BLOC COMMUNAL		2 785 500 000 €	
Avances des droits de mutation à titre onéreux	8	119 000 000 €	Avance remboursable
Dotation de soutien à l'investissement des départements		300 000 000 €	Dotation d'investissement
TOTAL DÉPARTEMENTS		419 000 000 €	
Garantie TVA/TICPE	Toutes	174 000 000 €	Dotation de fonctionnement
Dotation régionale d'investissement	Toutes	600 000 000 €	Dotation d'investissement
TOTAL RÉGIONS		774 000 000 €	
TOTAL GÉNÉRAL		3 978 500 000 €	

Source : DGCL

2. Une priorité accordée au soutien à l'investissement local

Le soutien accordé par l'État aux collectivités territoriales pour faire face à la crise sanitaire a mis l'accent, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, sur l'investissement local afin de démultiplier, par un important effet de levier, l'effort de relance.

Ce dispositif d'ampleur s'est appuyé sur trois outils :

– l'instauration de la dotation de soutien à l'investissement (DSIL) dite « exceptionnelle », d'un montant total de 950 millions d'euros, afin de financer les projets du bloc communal en faveur de la transition écologique, de la résilience sanitaire et de la préservation du patrimoine ;

– la mobilisation de 600 millions d'euros supplémentaires en faveur de la DSIL du bloc communal et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) pour financer la rénovation énergétique de leurs bâtiments ;

– l'instauration de la dotation régionale à l'investissement (DRI), dotée de 600 millions d'euros, pour soutenir les projets des conseils régionaux en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités durables.

RÉPARTITION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN EXCEPTIONNEL À L'INVESTISSEMENT

RÉGIONS	DSIL EXCEPTIONNELLE	DSIL ET DSID RÉNOVATION THERMIQUE	DRI
GUADELOUPE	5 431 941 €	6 406 127 €	3 544 000 €
MARTINIQUE	5 734 093 €	6 613 763 €	3 379 000 €
GUYANE	4 783 630 €	6 012 423 €	2 425 000 €
LA REUNION	12 147 481 €	11 009 248 €	7 721 000 €
MAYOTTE	5 867 998 €	6 757 064 €	2 352 000 €
ÎLE-DE-FRANCE	129 971 480 €	109 482 523 €	109 841 000 €
CENTRE-VAL DE LOIRE	37 711 396 €	40 619 601 €	22 893 000 €
BOURGOGNE- FRANCHE-COMTE	43 573 147 €	48 637 585 €	24 897 000 €
NORMANDIE	53 236 314 €	55 219 919 €	29 553 000 €
HAUTS-DE-FRANCE	81 861 172 €	77 844 861 €	53 342 000 €
GRAND EST	88 280 276 €	87 127 936 €	49 308 000 €
PAYS DE LA LOIRE	62 563 980 €	61 013 887 €	34 011 000 €
BRETAGNE	59 433 301 €	57 480 580 €	29 883 000 €
NOUVELLE- AQUITAINE	85 518 994 €	92 572 086 €	53 676 000 €
OCCITANIE	89 435 339 €	95 892 675 €	53 004 000 €
AUVERGNE-RHONE- ALPES	113 622 762 €	114 253 367 €	71 858 000 €
PROVENCE-ALPES- COTE D'AZUR	65 544 649 €	59 539 746 €	45 228 000 €
CORSE	5 282 049 €	7 129 604 €	3 085 000 €
ST PIERRE ET MIQUELON	-	2 799 051 €	-
WALLIS ET FUTUNA	-	73 065 €	-
POLYNESIE FRANCAISE	-	1 772 699 €	-
NOUVELLE CALEDONIE	-	1 742 190 €	-
TOTAL	950 000 000 €	950 000 000 €	600 000 000 €

Source : DGCL

La gestion de l'ensemble de ces crédits a été déconcentrée aux préfets. Selon les informations transmises par la DGCL à votre rapporteure pour avis, entre le 30 août et le 31 décembre 2020, 574 millions d'euros avaient immédiatement été engagés aux titre de la DSIL « exceptionnelle ». Au 30 septembre 2021, 97,6 % des autorisations d'engagements (AE) de la DSIL « exceptionnelle », de la DSIL rénovation thermique et de la DSID rénovation thermique ont été consommées. À cette date, le niveau de consommation des AE de la DRI atteint 84 %. Au total, 2,3 des 2,5 milliards d'euros ont été consommés. **La mobilisation réactive et efficace de ces crédits par les préfets a largement contribué à rendre effective et perceptible la déclinaison du plan de relance dans l'ensemble du territoire.**

C. LA CONTRACTUALISATION AU SERVICE DE LA RELANCE

La circulaire du premier ministre du 23 octobre 2020 affirme, à juste titre, que « *la contractualisation avec les collectivités territoriales participe pleinement de la réussite du plan de relance* » en ce qu'elle permet de créer un effet de levier sur les crédits mobilisés par l'État, en les associant aux financements locaux, et qu'elle vise à mettre en cohérence les politiques publiques territoriales.

Le contexte de la relance a été saisi par le Gouvernement pour amorcer la refondation de la politique contractuelle, désormais largement éprouvée dans l'organisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales ⁽¹⁾, sur deux niveaux de contractualisation : les contrats de plan État-région (CPER) ⁽²⁾ et les contrats de relance et transition écologique (CRTE).

1. Les contrats de plan État-régions 2021-2027

Créés en 1982 ⁽³⁾, les CPER, qui permettent coordonner les financements et les politiques publiques de l'État et des conseils régionaux, vont entrer dans leur sixième génération. Comme cela a été indiqué précédemment, la négociation des CPER pour les années 2021 à 2027 a été étroitement articulée avec le plan de relance au moyen des accords régionaux de relance. La signature de ces accords a été l'occasion de formaliser les premiers protocoles de préfiguration des CEPR avec les onze régions métropolitaines précitées ⁽⁴⁾.

(1) Voir notamment le rapport de la mission « flash » rédigé, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, par nos collègues Stella Dupont et Bénédicte Taurine : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/323322/3150063/version/1/file/Communication+ContractualisationDCTD.pdf>

(2) Depuis les assises de l'outre-mer en 2018, les contrats de convergence et de transformation ont succédé, en outre-mer, aux CPER.

(3) Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

(4) Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône Alpes, Provence-Alpes-Côte-Azur, Bourgogne Franche-Comté, Grand-Est, Pays-de-la-Loire, en Bretagne et Centre-Val-de-Loire.

Les mandats de négociation initiaux ont été adressés par le Premier ministre aux préfets de région le 23 octobre 2020. Les premiers échanges ont été remis en cause par la crise sanitaire, dans le but de renforcer les volets liés à l'accès aux soins, aux conditions matérielles des formations médicales et aux financements pour les projets de recherche dans le domaine de la santé, et par le plan de relance qui a fait des CPRE, *via* les accords de relance, des outils décisifs de la relance territoriale, notamment en ce qui concerne le déploiement des plans « Territoires d'industrie » et « France Très Haut Débit », la revitalisation des centres-villes et des centre-bourgs ou encore le soutien aux projets alimentaires territoriaux

Si les discussions sont aujourd'hui bloquées avec la Corse et la Normandie, la signature des autres CPER devrait intervenir, selon la DGCL, à la fin de l'année 2021 ou au début de l'année 2022 ⁽¹⁾.

2. Les contrats de relance et de transition écologique

Le deuxième pilier de l'ambition contractuelle du Gouvernement, fondée sur la circulaire du 20 novembre 2020, repose sur la mise en œuvre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) qui ont vocation, dans un souci de simplification, de lisibilité de l'action territoriale de l'État et de renforcement de l'approche transversale des politiques publiques, à absorber l'ensemble des dispositifs contractuels thématiques au sein d'un contrat unique. Il s'agit de la mise en œuvre du **premier type de contrat de cohésion territoriale de nouvelle génération** souhaité par le législateur avec l'adoption de la loi du 22 juillet 2019 ⁽²⁾, lorsqu'il a créé l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le II de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités locales

L'agence assure la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires en conduisant des programmes nationaux territorialisés et en prévoyant, selon des modalités précisées par décret, la mise en œuvre déconcentrée de ces programmes **au moyen de contrats de cohésion territoriale**. Ces contrats s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ces contrats peuvent intégrer tout autre contrat, prévu par les lois et règlements en vigueur, relatif à l'aménagement du territoire, à la politique de la ville, au numérique ou à tout autre domaine relevant des compétences de l'agence.

Les CRTE ont vocation à intégrer un volet de relance immédiate tout en permettant aux collectivités de se projeter au-delà de la crise, à l'horizon de six ans, sur la base des projets de territoires élaborés par les intercommunalités.

(1) Les CPER doivent, au préalable, faire l'objet d'une saisine de l'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable, d'une consultation du public et d'un avis du Conseil économique, social et environnemental régional.

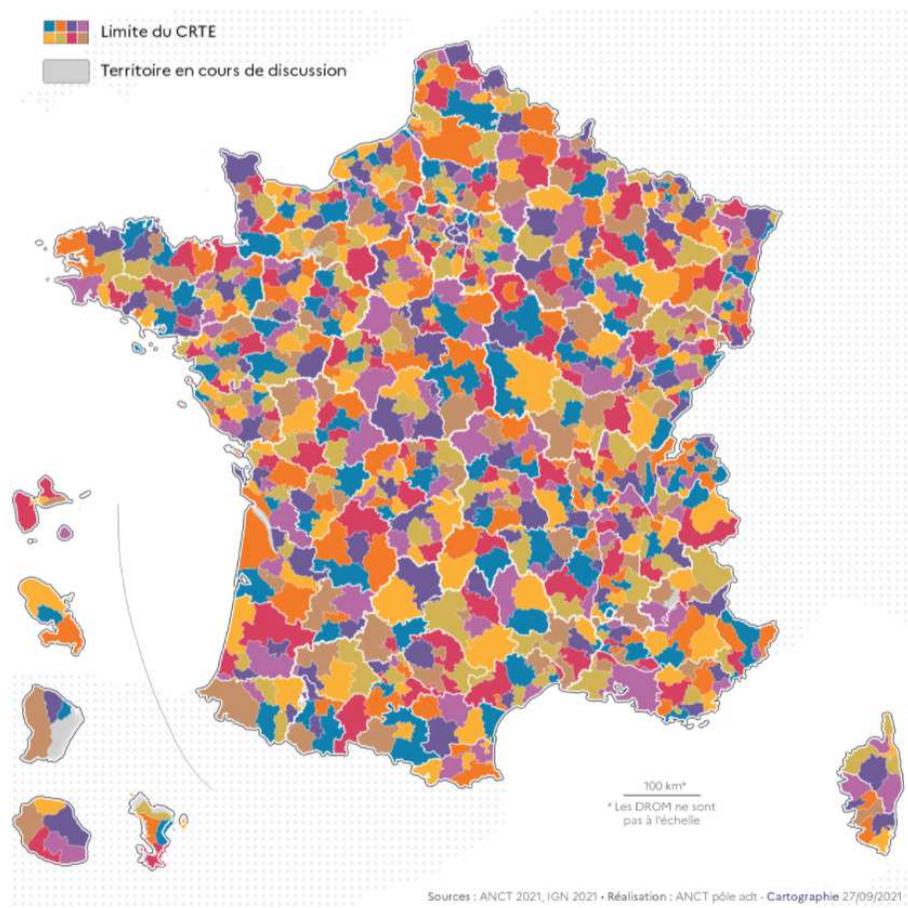
(2) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

L'élaboration de ces contrats est accompagnée par l'ANCT et par la nomination d'un délégué interministériel aux CRTE.

Les auditions conduites par votre rapporteure pour avis ont permis d'effectuer un premier bilan de leur déploiement. Au 27 septembre 2021, 843 périmètres de CRTE ont été élaborés : 671 à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre et 123 à l'échelle de plusieurs EPCI à fiscalité propre.

Selon les informations communiquées par l'ANCT à votre rapporteure pour avis, **près de 300 contrats et 500 protocoles ont été signés.**

CARTE DES 843 PÉRIMÈTRES DES CRTE



Source : ANCT

Le déploiement des CRTE est accompagné par la mobilisation de la DSIL et de la DETR et, pour leur volet relance, par la mobilisation de la DSIL exceptionnelle. Votre rapporteure pour avis se félicite de d'une **augmentation, par le présent projet de loi de finances, de 337 millions d'euros de la DSIL qui**

est directement fléchée vers les CRTE. Cet effort financier significatif devrait dynamiser l'entrée en vigueur attendue de ces contrats et prolonger l'effet des dispositifs de relance territoriale.

*
* *

Si la déclinaison territoriale réussie du plan de relance mérite d'être saluée, celle-ci a, une nouvelle fois, mis en évidence la nécessité, pour les collectivités territoriales, d'être suffisamment outillées ou accompagnées afin de se saisir pleinement des différents dispositifs. Votre rapporteure pour avis souhaite insister, en conclusion, sur **l'enjeu de l'ingénierie** qui s'est posé avec acuité dans le contexte d'un plan massif et inédit qui a aussi, parfois, été complexe à saisir pour certains acteurs.

Le Gouvernement est parfaitement conscient de cet enjeu. Les crédits consacrés par l'ANCT à l'appui à l'ingénierie ont été doublé, passant de dix à vingt millions d'euros. L'agence propose, depuis le 10 mars 2021, d'intervenir à titre gratuit pour les communes de moins de 3 500 habitants et les intercommunalités de moins de 15 000 habitants.

La montée en puissance des compétences des collectivités territoriales sur cette question fait néanmoins l'objet d'une demande récurrente que votre rapporteure pour avis souhaite continuer de relayer et d'appuyer.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 13 octobre 2021, la Commission auditionne Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (Mme Émilie Guérel, rapporteure pour avis).

Lien vidéo : <http://assnat.fr/lidVUC>

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous avons le plaisir de recevoir Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, à l'occasion de l'examen pour avis des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et des articles rattachés. Nous avons examiné hier l'ensemble des missions relevant du ministère de l'intérieur ; nous examinerons cet après-midi celles relevant du ministère de la justice. Nous aurons ainsi examiné sept missions en vingt-quatre heures, c'est un record !

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Avant d'entrer dans le détail des mesures concernant spécifiquement les collectivités locales, je souhaiterais vous présenter quelques éléments de cadrage macroéconomique. Les finances locales représentant environ un cinquième des finances publiques, il est impossible d'en parler sans évoquer le contexte général de nos comptes publics.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 s'inscrit dans un contexte de croissance soutenue, grâce à la levée des contraintes sanitaires, aux progrès de la vaccination et, bien sûr, au plan de relance. Nous prévoyons un taux de croissance de 6 % en 2021 et de 4 % en 2022. Les comptes publics se redressent progressivement, mais restent largement affectés par la crise. Ainsi, le déficit public se réduirait, dès 2021, à 8,4 % du PIB, avant de descendre à 4,8 % en 2022. Quant à la dette publique, elle se situerait à 115,6 % du PIB en 2021 et à 114 % en 2022. Le plan France Relance est déployé rapidement : un an après sa présentation, 47 milliards d'euros ont déjà été engagés, le Premier ministre ayant fixé l'objectif de 70 milliards engagés d'ici à la fin de cette année.

Dans ce PLF, les concours financiers aux collectivités locales s'élèvent à 52 milliards d'euros, soit 20 % des finances locales, qui représentent 260 milliards. En juillet 2017, devant la conférence nationale des territoires, le Président de la République s'était engagé à ce que les dotations versées par l'État aux collectivités locales ne baissent pas. Nous avons tenu cette promesse tout au long du quinquennat, tant pendant les trois premières années, consacrées au rétablissement de notre situation économique et financière, que pendant les deux

dernières, marquées par la crise. En réalité, les concours financiers aux collectivités ont été plus que stabilisés : ils ont nettement progressé sur la durée du quinquennat, passant de 48,1 milliards à plus de 52 milliards d'euros. Entre 2021 et 2022, l'augmentation est de 525 millions en crédits de paiement.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est fixée à 26,8 milliards d'euros pour 2022, soit le même montant qu'en 2021. C'est une annonce désormais habituelle, mais je rappelle que la DGF est égale à environ 6 % du budget de l'État. Pour vous donner des éléments de comparaison, c'est deux fois les crédits de la mission *Sécurité* et trois fois ceux de la mission *Justice*. Il s'agit donc d'un montant très significatif.

Depuis cinq ans, nous cherchons à réduire chaque année le gage appliqué sur certaines lignes budgétaires pour compenser l'augmentation d'autres lignes. Pour 2022, le gage proposé est de 50 millions d'euros. Ce montant est du même ordre que celui de l'année dernière et près de six fois inférieur à celui qui figurait dans la loi de finances pour 2018, à savoir 293 millions. L'enveloppe totale augmentant de 525 millions d'euros, nous n'avons donc gagé que 9,5 % de la hausse. Je ne crois pas que nous puissions faire mieux. Nous proposons de faire porter ce gage sur deux dotations perçues par les régions, dont les capacités de financement sont supérieures à celles des collectivités des autres niveaux. En 2020, les régions ont continué à dégager un excédent de 19 % sur leur budget de fonctionnement, contre 12 % pour les départements. C'est un chiffre à garder en tête.

Au-delà des dotations de fonctionnement, ce PLF vise à favoriser l'investissement. Le Gouvernement considère que l'investissement public joue un rôle crucial dans la relance du pays. C'est la raison pour laquelle nous avons ouvert 2,5 milliards d'euros de subventions directes dans le cadre du plan France Relance, en plus de programmes plus spécifiques, comme le milliard d'euros mobilisé pour les transports en commun en site propre. Ces choix sont payants : les perspectives d'investissement des collectivités sont bonnes en 2021 comme en 2022. Pour consolider cette tendance, le PLF ajoute environ 350 millions d'euros à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), afin de financer les opérations prévues dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Ces fonds complètent les 570 millions d'euros habituels.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), avec 1,046 milliard d'euros, la dotation politique de la ville (DPV), avec 150 millions, et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), avec 212 millions, sont stables. Là encore, nous avons l'habitude de ces chiffres, mais n'oublions pas qu'il s'agit de moyens très importants. Nous proposons de réformer les modalités d'attribution de la DSID, dont 23 % des crédits sont attribués directement à quatre-vingt-sept départements sans être fléchés vers des projets particuliers. L'effet de levier de ces crédits, qui représentent environ à 1 euro par habitant, est très faible. Nous proposons donc que la totalité des crédits de la DSID

soit, à partir de l'année prochaine, versée sous forme de subventions, ce qui permettra d'employer ces fonds avec plus d'efficacité.

Ce budget marque aussi une nouvelle étape en matière de solidarité entre les territoires. En 2022, l'État consacrera davantage de moyens aux collectivités. La solidarité passera d'abord par un renforcement des dotations de péréquation, avec 95 millions d'euros supplémentaires pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et 95 millions d'euros supplémentaires pour la dotation de solidarité rurale (DSR), contre 90 millions les années précédentes. Au total, sur la durée du quinquennat, la DSU et la DSR auront progressé chacune d'au moins 455 millions. Dans la même perspective, le rattrapage du niveau des dotations attribuées aux communes des départements d'outre-mer se prolongera l'année prochaine au même rythme que l'année dernière.

Par ailleurs, le financement du RSA en Seine-Saint-Denis sera assumé par l'État dès 2022, dans le cadre d'un dispositif expérimental, afin de permettre au département d'accroître les moyens qu'il mobilise en faveur de l'insertion des personnes pauvres ou éloignées de l'emploi. Juridiquement, l'expérimentation est ouverte à d'autres départements. Cependant, il faut au minimum un an pour conduire à bien un tel chantier, et seule la Seine-Saint-Denis est prête pour faire la bascule au 1^{er} janvier 2022. Nous pouvons bien entendu travailler dans la perspective de 2023 avec d'autres candidats, s'ils se font connaître de manière formelle. Certains en ont parlé, mais sans formaliser leur demande.

Le PLF pour 2022 tire les conséquences des réformes de la fiscalité locale sur les dotations et sur les fonds de péréquation. Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement, les effets de la baisse des impôts de production, décidée dans la loi de finances pour 2021 afin de relancer l'activité, seront neutralisés pour les départements. Ceux-ci recevront l'année prochaine 51,6 millions d'euros pour compenser les pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) – sachant que le montant reçu au titre du DCP dépend du rendement des impôts de production. Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé que les conséquences de la baisse des impôts de production sur les régions, soit 107 millions en 2022, seront compensées. Le Gouvernement déposera un amendement en ce sens.

Dans le prolongement de la loi de finances pour 2021, les indicateurs servant au calcul des dotations et fonds de péréquation seront modernisés. Nous suivrons à cet égard les orientations que le Comité des finances locales (CFL) a dessinées à l'issue des travaux menés cette année par cinq groupes de travail : intégration de plusieurs impositions au calcul du potentiel financier des communes, afin que cet indicateur reflète mieux leur richesse relative ; simplification du calcul de l'effort fiscal, afin de le recentrer sur les marges de manœuvre réelles de la commune sur les produits qu'elle perçoit ; mise en place d'un « tunnel » afin que les évolutions s'opèrent progressivement pour les communes. Les impacts seront totalement neutralisés en 2022.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité. Je souhaite appeler votre attention sur quelques mesures qui concernent plus spécifiquement les territoires ruraux.

D'une part, ce PLF prévoit une réforme de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité. Nous avons pris l'engagement, dans le cadre du comité interministériel aux ruralités, de valoriser les aménités produites par les territoires ruraux. À l'époque où j'étais rapporteur général de la commission des finances, nous avons créé une dotation biodiversité en faveur des communes dont une part importante du territoire était comprise dans un cœur de parc national, puis nous y avons ajouté les communes couvertes par un site classé Natura 2000. Pour tenir compte de vos remarques, la dotation sera rebaptisée « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales » et son montant sera multiplié par deux, ce qui permettra d'abaisser de 75 % à 60 % le taux minimal de couverture par un site Natura 2000 et d'étendre la dotation aux communes situées dans un parc naturel régional. Au total, sachant que nous maintiendrons un critère de richesse, le nombre de communes bénéficiaires passera de 1 500 à 3 200.

D'autre part, ce PLF prévoit une augmentation de 95 millions d'euros de la DSR, à parité avec la DSU. Il s'agit d'un effort de solidarité envers le monde rural, notamment envers les petites communes pauvres et celles qui jouent un rôle de bourg centre. Cette politique est payante : entre 2017 et 2021, 50 % des communes rurales ont reçu des crédits supplémentaires au titre de la DGF, alors que 82 % de ces mêmes communes avaient perdu de la DGF sous le précédent quinquennat. Nous avons également maintenu les moyens attribués au titre de la DETR : les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ruraux ont reçu au total 5,2 milliards d'euros sous cette législature, contre 3,5 milliards à date comparable sous la précédente. Qui plus est, Mme la ministre et moi-même avons signé l'an dernier une circulaire pour recentrer la DETR sur les territoires ruraux, notamment pour garantir que les projets urbains financés par la DETR concernent bel et bien la ruralité – nous avons constaté des dérapages : l'apport pour les territoires ruraux était parfois anecdotique.

Mme Émilie Guerel, rapporteure pour avis. Je ne reviens pas sur les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui viennent d'être présentés de manière très complète ; ils illustrent que le soutien offert aux collectivités territoriales par notre majorité a été constant tout au long de la législature. L'usage, à la commission des lois, est que le rapporteur pour avis mette l'accent sur une thématique que les crédits présentés permettent de financer. J'ai retenu un sujet qui vous tient à cœur, madame la ministre : la déclinaison territoriale du plan de relance.

Le plan de relance, présenté en Conseil des ministres le 3 septembre 2020, est inédit par son ampleur et par ses ambitions. Il s'inscrit d'abord dans un cadre

européen, pour lequel la France et le Président de la République ont œuvré : le plan NextGenerationEU, doté de 750 milliards d'euros, dont 40 milliards ont été attribués à la France. Grâce à cet élan, le Gouvernement a été en mesure de bâtir un plan de 100 milliards d'euros, auquel trois priorités ont été assignées : la transition écologique, la compétitivité et la cohésion des territoires.

Les territoires, précisément, ont été au cœur du déploiement du plan de relance. Dès le 28 septembre, le Premier ministre a signé avec les présidents de région un accord de partenariat, et le 23 octobre a été publiée une circulaire relative à la mise en œuvre territorialisée du plan. Celle-ci repose sur une comitologie spécifique : les comités régionaux de pilotage et de suivi et les comités départementaux du plan de relance. Les sous-préfets à la relance se sont eux aussi investis au plus près des territoires. Ils n'ont pas eu la tâche aisée face à l'ampleur du dispositif, mais ils ont joué un rôle d'animation et d'information indispensable à la bonne diffusion du plan dans nos territoires et à son appropriation par les différents acteurs concernés.

À ce jour, 48 milliards d'euros ont déjà été engagés, l'objectif étant d'atteindre les 70 milliards d'ici à la fin de l'année. Les résultats sont visibles dans l'ensemble des territoires de métropole et d'outre-mer – nous le constatons au quotidien et les Français ne s'y trompent pas. Aucun territoire n'a été oublié. Le plan de relance ne s'est pas déployé au détriment des petites collectivités, ni de celles qui ont le plus de difficultés : près de 2 milliards d'euros ont été attribués aux quartiers de la politique de la ville et 8 milliards l'ont été aux territoires ruraux. En outre, les résultats sont immédiatement perceptibles sur l'activité, qui devrait revenir à son niveau d'avant-crise dès la fin de l'année : la croissance a été revue à la hausse et devrait atteindre 6,3 % en 2021.

Pour relancer l'investissement local, le plan s'est appuyé sur un soutien massif aux collectivités territoriales. Au total, l'ensemble des soutiens de l'État aux collectivités, en fonctionnement ou en investissement, a atteint près de 4 milliards d'euros, dont près de 2,5 milliards pour l'investissement local, dont l'effet de levier est décisif pour la réussite du plan. J'insiste à cet égard sur quatre dispositifs exceptionnels mis en œuvre : pour le bloc communal, la DSIL exceptionnelle de 950 millions d'euros et la DSIL rénovation thermique de 650 millions ; pour les départements, la DSID rénovation thermique de 300 millions ; pour les régions, une dotation régionale d'investissement (DRI) de 600 millions.

La territorialisation du plan de relance s'est enfin fondée sur un outil éprouvé dans la gestion des relations entre l'État et les collectivités territoriales : la contractualisation. Le plan de relance et le renouvellement en cours des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2021-2027 est l'occasion de refonder la politique contractuelle sur deux types de contrats : les CPER – outre-mer, les contrats de convergence et de transformation (CCT) – et les CRTE. Elle est également l'occasion d'adapter ces outils aux défis posés par la crise sanitaire.

Les auditions que j'ai conduites ont été l'occasion de faire le point sur le déploiement des CRTE. Ceux-ci se révèlent très utiles pour concrétiser les projets de territoire à l'échelle du bassin de vie, puisque les 843 périmètres de CRTE élaborés se fondent au minimum sur l'échelle intercommunale. À ce jour, environ 300 contrats et 500 protocoles ont été signés. Je me réjouis que le présent PLF mobilise 337 millions d'euros supplémentaires dans le cadre de la DSIL pour accompagner leur déploiement.

La déclinaison territoriale réussie du plan de relance a une nouvelle fois mis en évidence l'enjeu, pour les collectivités territoriales, d'être suffisamment outillées ou accompagnées pour se saisir des différents dispositifs. Autrement dit, la question de l'ingénierie s'est une nouvelle fois posée avec acuité dans le contexte de ce plan massif, dont l'ampleur est inédite. Madame la ministre, je connais votre vigilance sur cette question essentielle. Pouvez-vous nous présenter l'action du Gouvernement en la matière et nous indiquer comment elle pourrait être renforcée ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. L'ingénierie est effectivement un aspect très important. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a maintenant deux ans, joue à cet égard un rôle formidable. Elle fonctionne très bien, en complémentarité de l'ingénierie qui peut exister dans les territoires. Je rappelle que les délégués territoriaux de l'ANCT sont les préfets de département et que leur rôle consiste souvent à rappeler l'existence des agences techniques départementales, des agences d'urbanisme ou encore des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. Lorsque l'ANCT ne dispose pas de certaines compétences au niveau d'un territoire, elle peut compléter son offre en ayant recours à des marchés à bons de commande, notamment pour réaliser une étude spécifique. En outre, nous avons créé le volontariat territorial en administration (VTA), mesure qui était prévue par l'agenda rural. Les volontaires territoriaux en administration sont des jeunes diplômés à bac + 2 minimum embauchés dans le cadre d'un contrat court, de 12 à 18 mois, par une collectivité territoriale, qui reçoit à cette fin une subvention forfaitaire de 15 000 euros. Leur rôle consiste par exemple à aider la collectivité à étudier la façon dont elle peut s'insérer de manière efficace dans le plan de relance ou encore bénéficier du programme Petites villes de demain. Leur recrutement est plus facile que celui de chargés de mission sur des programmes nationaux.

Le VTA connaît un grand succès. Nous avons budgété 200 volontaires pour 2021. Dans la mesure où 110 volontaires étaient déjà recrutés au 24 septembre dernier, date à laquelle s'est tenu dans l'Yonne le troisième comité interministériel aux ruralités, nous allons allouer des moyens supplémentaires pour atteindre 800 volontaires en 2022. Les volontaires territoriaux peuvent également être recrutés par des associations d'élus. Dans certains départements, des associations de maires ruraux en ont recruté pour fournir de l'ingénierie à plusieurs petites communes ; c'est une très bonne solution.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. L'enveloppe allouée à l'ANCT est cette année de 60 millions d'euros, dont 20 millions pour l'ingénierie ; c'est un budget significatif. L'ANCT travaille en partenariat avec des opérateurs tels que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de la transition écologique (ADEME), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et la Banque des territoires. Dans le cadre du programme Petites villes de demain, par exemple, les postes de chefs de projet peuvent être financés, à hauteur de 75 %, par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), avec une contribution de l'ANAH s'il s'agit d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou de l'ADEME s'il s'agit d'une opération relative à l'environnement.

M. Didier Paris. Nous avons tout lieu d'être très satisfaits du projet de budget qui vient de nous être présenté et, surtout, de la restauration du lien avec les collectivités territoriales et leurs élus. Pour les collectivités, notamment les plus petites, la DGF est un marqueur essentiel. Or le temps où elles se plaignaient de sa baisse tendancielle me paraît désormais révolu, même si des inégalités peuvent subsister – la DGF n'augmente pas pour toutes. En tout cas, je n'entends plus dans mon territoire ce bruit de fond lancinant.

Vous avez beaucoup insisté sur l'augmentation de la DETR et de la DSIL. Cette mécanique de l'État est très pertinente, car elle accompagne les collectivités qui ont envie d'améliorer leur situation en réalisant des projets structurants. La compensation de la baisse des impôts de production me paraît tout aussi importante, mais j'aimerais que vous évoquiez la compensation de la suppression de la taxe d'habitation, problème évoqué de manière récurrente par certaines collectivités.

Le plan de relance est une vraie réussite sur le terrain, parce qu'il nous permet d'aller vers les entreprises, petites et grandes, souvent en lien avec les collectivités. Madame la ministre, vous avez évoqué les partenariats, notamment avec la Banque des territoires et le FNADT. Il serait souhaitable de simplifier encore le parcours du combattant des élus – Joël Giraud le connaît par cœur –, qui ont du mal à obtenir les différents financements au même moment et dans les mêmes conditions. Sans même parler de guichet unique, il est nécessaire de réduire le millefeuille administratif. C'est une revendication constante des petites collectivités.

M. Raphaël Schellenberger. Je suis surpris d'entendre M. Paris parler de « marqueur » dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales, alors que ces relations doivent être régies par les principes constitutionnels, en particulier l'autonomie fiscale et l'autonomie financière. Le présent PLF n'est pas satisfaisant au regard de ces deux grands principes, et vous ne nous expliquez jamais, madame la ministre, en quoi vos mesures respectent l'autonomie fiscale, notamment celle des régions et celle des départements.

En droit français, l'autonomie fiscale est consubstantielle à l'existence d'une collectivité territoriale, comme le rappellent plusieurs décisions du Conseil constitutionnel – lequel n'a peut-être pas été suffisamment saisi des dernières évolutions des relations entre l'État et les collectivités. Comment envisagez-vous, à terme, de rendre leur autonomie fiscale aux collectivités, en particulier aux départements, qui l'ont perdue, et aux régions, qui n'en ont jamais eu beaucoup ?

S'agissant de l'autonomie financière, je constate que le maintien des crédits alloués aux collectivités s'accompagne d'un fléchage qui soumet l'obtention de ces crédits à une allégeance au projet politique du Gouvernement. Par exemple, la DSID sera désormais attribuée intégralement par le préfet de région en suivant une logique de projets qui n'est guère respectueuse de la capacité des collectivités territoriales à mener, de manière autonome, des projets qui lui sont propres.

Qui plus est, vous nous expliquez que vous mettez les régions à forte contribution parce qu'elles ont réussi à dégager de l'autofinancement. Autrement dit, l'État renfloue ses caisses en prélevant une partie de l'autofinancement des régions ; c'est un comble ! La région est par nature la collectivité qui dégage le plus d'autofinancement, puisque l'État lui a confié des missions importantes en matière d'investissement. Cette logique qui pénalise les bons élèves est incompréhensible et inacceptable ; elle n'incite nullement à une bonne gestion dans les territoires.

Enfin, madame la ministre, j'aimerais obtenir des précisions concernant l'application des dispositions relative au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) que nous avons adoptées l'année dernière. Quel est le montant prévu en 2022 pour ce fonds de péréquation ? Comment sera-t-il réparti ? Combien de collectivités seront concernées ? Je reste convaincu que c'est un sparadrap sur un gros problème, qu'il va portant falloir régler au plus vite.

M. Vincent Bru. Après les mois de crise que nous venons de traverser, la réussite de la reprise passe en grande partie, nous le savons, par les collectivités. Leur accompagnement par l'État est donc essentiel. Les deux programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, à savoir *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et *Concours spécifiques et administration*, représentent 4,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Ce montant considérable doit permettre de répondre à quatre enjeux : attribuer des ressources aux collectivités en fonction de critères objectifs et rationnels ; accompagner l'investissement local ; compenser certaines charges transférées aux collectivités ; soutenir les collectivités dont les biens non assurables sont fortement touchés par des événements climatiques ou géologiques.

Dans ce PLF, qui est le dernier du quinquennat, l'accent a été mis sur la dépense et l'investissement pour favoriser la croissance et contribuer ainsi au sursaut économique. Le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés se réjouit du maintien du montant de la DGF, conformément à la décision prise

par le Gouvernement en 2017, qui a marqué un tournant de confiance. Nous constatons que, pour la cinquième année consécutive, la DGF est stabilisée. Vous avez rappelé, madame la ministre, qu'elle représente 6 % du budget de l'État.

Les concours financiers aux collectivités territoriales sont également en progression par rapport à la loi de finances pour 2021. Tel est le cas non seulement de la DSR et de la DSU, qui augmenteront chacune de 95 millions d'euros, mais aussi des dotations de péréquation en faveur des communes, des intercommunalités et des départements.

Néanmoins, le montant de la DGF permettra-t-il aux collectivités de faire face à toutes les dépenses qu'elles ont dû engager pendant la crise sanitaire ? Par ailleurs, la revalorisation des plus bas salaires de la fonction publique annoncée par Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, pèsera lourdement sur les collectivités. Pourront-elles assumer cette charge ?

Le soutien à l'investissement local est considérablement renforcé, grâce à la DETR, à la DPV et, surtout, à l'abondement considérable de la DSIL et à la DSIL exceptionnelle mise en œuvre dans le cadre du plan de relance. De la même façon, des crédits de paiement supplémentaires ont été prévus dans le cadre des CRTE. Y a-t-il, de votre point de vue, des priorités en la matière ?

Pendant la crise sanitaire, le couple préfet-maire et, plus largement, préfet-élu local a très bien fonctionné ; il en est même sorti renforcé. S'agissant de l'attribution de la DETR, pourquoi ne pas autoriser la commission consultative compétente à se saisir des dossiers relatifs aux collectivités de moins de 100 000 habitants ? Cela permettrait aux élus locaux de participer davantage à la répartition des fonds. Cette logique pourrait également être suivie pour l'attribution des fonds relevant de la DSIL, qui sont entre les mains du préfet.

Pour finir, je tiens à vous faire part des inquiétudes de notre groupe quant à la multiplication des inondations, qui mettent de nombreuses communes à rude épreuve. Cela soulève la question du soutien financier de l'État pour faire face aux catastrophes naturelles, qu'elles soient climatiques ou géologiques.

En tout cas, notre groupe est très largement favorable aux mesures annoncées dans le cadre de ce PLF.

Mme Cécile Untermaier. Je ne reviens pas sur la relation entre l'État et les collectivités territoriales au regard de l'autonomie fiscale et de l'autonomie financière, question évoquée avec justesse par M. Schellenberger.

Dans un État de droit, la relation entre l'État et les collectivités n'est pas uniquement financière ou budgétaire. Les préfetures sont une instance d'appel pour les communes et pour les citoyens qui ont des difficultés avec l'administration. Elles exercent le contrôle de légalité des actes des collectivités, protégeant ainsi les élus de certains contentieux. Or cette activité juridique est de

moins en moins visible. Je le dis sans polémique, car nous sommes là pour construire ensemble les relations entre l'État et les collectivités, mais nous avons le sentiment que les préfetures et les sous-préfetures s'enfoncent dans le sable, alors que l'État régalien existe dans les territoires avant tout par l'intermédiaire des préfetures et des sous-préfetures.

Le déploiement des maisons France Services dans les cantons est une excellente chose, mais il serait également utile d'en installer dans les sous-préfetures – cela se fait déjà à certains endroits –, afin d'éviter que nos citoyens ne se retrouvent devant des grilles fermées, ce qui est très anxiogène. Je l'ai dit au ministre de l'intérieur, mais je m'adresse aussi à vous car vous connaissez bien la vie locale et le silence qui peut peser dans certains territoires. Au-delà des décisions financières, il importe de maintenir des sous-préfetures ouvertes et accueillantes – je le dis sans nostalgie pour le dispositif ancien, car je comprends que des adaptations soient nécessaires.

Quant au sous-préfet à la relance, je ne l'ai jamais vu, sachant que le sous-préfet de mon territoire, avec lequel je travaillais bien, a été appelé à remplacer le directeur de cabinet du préfet, momentanément absent. Un sous-préfet à la relance, c'est d'abord le sous-préfet d'un territoire qui a déjà su créer des relations avec les élus. Encore faut-il qu'il soit présent et que le lieu où il travaille ne soit pas fermé par une grille, sous la devise « liberté, égalité, fraternité ».

L'approche budgétaire retenue dans ce PLF est, il faut le dire, très positive. Les élus se réjouissent que les financements DETR soient accessibles, les dossiers étant relativement faciles à monter. Tel n'est pas le cas, hélas, des financements européens. De plus en plus de communes y renoncent, car c'est trop compliqué, et aucune région ne parvient à résoudre ce problème. Nous avons besoin de vous pour rendre les fonds européens plus accessibles. Il ne doit pas être nécessaire d'avoir fait Polytechnique pour monter un dossier, ou alors c'est la mort des territoires ruraux !

Je salue l'extension des critères d'attribution de la dotation biodiversité, sachant que l'espace rural coûte aux collectivités. Je le ferai savoir dans mon territoire, qui est directement concerné. Par ailleurs, j'aimerais savoir ce qu'il adviendra des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Soyons vigilants : il ne faudrait pas qu'une ingénierie soit nécessaire pour obtenir de l'ingénierie ! Il est nécessaire de simplifier les dossiers. Dans certains départements, la direction départementale des territoires (DDT) ne compte que trois personnes – vous voyez à quel point l'État peut manquer – et l'agence technique départementale est surchargée – avec, parfois, quelque 120 dossiers en attente. Les communes sont alors découragées et ne savent plus à qui s'adresser.

Je souscris aux propos de Vincent Bru concernant les inondations. Nous n'avons trouvé aucun dispositif permettant aux communes de répondre à leurs

obligations en la matière. La dotation biodiversité pourrait être utilisée pour soutenir les agriculteurs dont les foins ont été détruits par une inondation.

M. Dimitri Houbron. Le groupe Agir ensemble salue le respect de l'engagement présidentiel de ne pas réduire les dotations affectées aux collectivités, après plusieurs années de baisse qui avaient fragilisé les finances locales. Cet engagement a été tenu durant toute la durée du quinquennat.

Mes deux premières questions portent sur le programme *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*.

S'agissant de l'action 01 *Soutien aux projets des communes et groupements de communes*, je note que les crédits de la DETR, de la DPV et de la DSIL sont substantiellement plus élevés en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Il est légitime que l'État démontre qu'il demeure un garant de nos collectivités, mais un alignement des autorisations d'engagement et des crédits de paiement permettrait d'avoir une organisation budgétaire plus flexible, notamment pour endiguer d'éventuelles nouvelles crises. Pouvez-vous nous expliquer les raisons de ce choix ? Pourquoi l'alignement est-il appliqué non pas à toutes les dotations, mais seulement à certaines, par exemple la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurités (DTS), la dotation biodiversité et la dotation communale d'insularité ?

S'agissant de l'action 03 *Soutien aux projets des départements et des régions*, je relève que la fusion des deux parts de la DSID s'accompagne d'une baisse de 4,38 % des crédits de paiement par rapport au budget précédent. Pouvez-vous nous l'expliquer ? Depuis 2019, je le rappelle, la DSID se composait de deux parts : la première – 77 % – était répartie en enveloppes régionales et attribuée par le préfet de région sous forme de subventions d'investissement, un peu comme pour la DSIL ; la seconde – 23 % – était répartie au bénéfice des départements, proportionnellement à l'insuffisance de leur potentiel fiscal. La fusion consiste en un basculement de la part péréquation dans la part projets, afin que l'intégralité de l'enveloppe soit attribuée sur appel à projets par le préfet de région.

Ma dernière question concerne l'action 04 *Dotations outre-mer* du programme *Concours spécifiques et administration*. Je constate que les crédits de paiement augmenteront marginalement, de 0,46 %, en raison de la hausse de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés. Cette progression sera-t-elle suffisante pour faire face aux besoins des collectivités concernées, souvent en difficulté financière ? Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ? Je relève que les crédits alloués à d'autres actions connaîtront une hausse significative. Ainsi en est-il de la dotation générale de décentralisation des départements, dont les crédits de paiement augmenteront de 19,36 %.

M. Paul Molac. Ce PLF prévoit une légère augmentation des dotations et une adaptation à la situation covid et post-covid. Il faut noter un changement d'attitude, puisqu'au début du quinquennat, c'était « balance ton maire ».

M. Pierre Cordier. Il est bon de le rappeler !

M. Paul Molac. On n'en est plus là, et je ne peux que m'en réjouir.

J'avais lu qu'il n'y aurait aucun abondement en faveur des régions, mais Mme la ministre vient d'annoncer qu'elles recevraient 107 millions d'euros supplémentaires. C'est une bonne nouvelle, d'autant que la relance a eu un effet pervers : les régions étant compétentes en matière de développement économique, l'État leur a demandé avec insistance de mettre un euro lorsqu'il met lui-même un euro. Ce n'est guère conforme à l'autonomie des collectivités territoriales, et je souscris en partie aux propos de Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Tout le monde converge !

M. Paul Molac. Je trouve très positif que vous souhaitiez augmenter la péréquation, mais celle-ci demeure un peu opaque. Pourquoi ne pas faire comme dans les États fédéraux, où les choses sont beaucoup plus claires ? On pourrait imaginer un mécanisme lié à la TVA, avec des collectivités contributrices et des collectivités bénéficiaires.

Les charges des régions ont peu baissé, notamment parce qu'elles ont dû maintenir des services de transport avec des recettes nettement inférieures en raison de la baisse du nombre de voyageurs. Les finances des départements où la dynamique foncière est favorable se portent plutôt bien, mais c'est une autre histoire dans les départements où le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) n'augmente pas.

Je me réjouis de la réforme de la dotation biodiversité. Il y a quelques années, lorsque vous étiez rapporteur général, monsieur Giraud, j'avais relevé que, pour avoir des recettes, il suffisait à une commune de faire du logement ou d'attirer des usines et des artisans qui payent la contribution foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; en revanche, une commune dont le territoire comportait des milieux naturels classés Natura 2000 était soumise à des contraintes, ne pouvait rien faire et ne recevait rien du tout. Vous m'aviez répondu qu'il ne fallait pas être malthusien. Toutefois, un peu de malthusianisme, cela permet d'aider ceux qui font des efforts !

Quand je parle sur le terrain du couple maire-préfet, certains élus me répondent que tout dépend de qui porte la culotte...

Mme Jacqueline Gourault, ministre. C'est un uniforme !

M. Paul Molac. En général, c'est plutôt le préfet que le maire. J'aimerais que l'on passe à un système favorisant davantage l'autonomie des collectivités

locales. Actuellement, elles sont tenues par des politiques décidées par l'État ; on leur demande de suivre ce qui a été fixé au niveau central. Il n'y a pas assez d'écoute et de coconstruction des politiques. Selon moi, ce n'est pas la bonne manière de procéder. La France est un pays de diversité, et il n'y a qu'en tenant compte de cette diversité qu'on arrivera à bien la gérer.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Ce PLF prévoit des montants significatifs pour la DGF, la DSIL et la DETR, ce qui est important pour nos collectivités locales. Mais je souhaite surtout revenir sur ce que Mme la rapporteure pour avis a dit à propos du plan de relance. Depuis des années, on se bagarre sur les péréquations horizontales et verticales. Or, avec le plan de relance, nous avons la possibilité d'aider la ruralité sans faire de montages financiers compliqués. J'ai noté que, sur les 100 milliards du plan de relance, 48 ont déjà été engagés, dont 8 pour la ruralité. C'est 16 % du total, ce qui n'est pas extraordinaire. L'objectif du Gouvernement étant d'engager 70 milliards d'euros d'ici à la fin de l'année, cela nous laisse de la marge pour nos territoires ruraux.

Il faut davantage de transversalité et de transparence, comme l'a dit Paul Molac. Les sous-préfets à la relance ne sont pas présents sur tout le territoire : il y en a un dans les Pyrénées-Orientales, mais pas en Lozère. Or, en Lozère, on ne sait pas trop comment obtenir des financements du plan de relance, alors que l'on a des dossiers à présenter, notamment en matière de handicap. On est donc obligé de quémander, presque de se prostituer, auprès de l'agence régionale de santé (ARS), du ministère chargé de l'industrie, du ministère de l'intérieur ou du ministère de la transition écologique. Le plan de relance est doté financièrement, mais on manque vraiment de clarté sur son fonctionnement.

Je m'associe à la question de Mme Untermaier sur les ZRR. C'est un serpent de mer. Un rapport malheureux préconisait de mettre l'argent des ZRR sur la DETR, alors que cela n'a rien à voir avec l'attractivité économique. C'est la seule mesure de discrimination positive en faveur des territoires ruraux.

La question de l'ingénierie est également récurrente. On nous demande en permanence de réaliser des études, mais personne ne les finance. Non seulement elles coûtent cher, d'autant qu'il faut parfois aller chercher très loin les cabinets à même de les réaliser, mais elles font parfois perdre plusieurs années. Il faudrait alléger tout cela. Si l'ANCT doit servir à quelque chose, qu'elle aide au moins les collectivités en matière d'ingénierie.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Sur le plan financier, monsieur Paris, l'ambiance générale est effectivement calme. La suppression de la taxe d'habitation est intégralement compensée, à l'euro près : les EPCI recevront une fraction dynamique de la TVA et les communes, une partie de la taxe foncière. Ces compensations sont calculées en fonction d'un coefficient correcteur, le fameux « coco », calculé proportionnellement au montant de ce que prélevait chaque commune. Un problème technique subsiste concernant les rôles fiscaux en

2020, mais nous proposerons de le corriger par un amendement au PLF. Cette correction se fera d'ailleurs dans le sens d'une simplification pour les communes.

Monsieur Schellenberger, la Constitution consacre le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, mais pas celui d'autonomie fiscale. Vous soutenez que l'État impose ses projets et une ligne de conduite aux collectivités territoriales. C'est exactement le contraire qui se passe depuis l'avènement de cette majorité : nous n'avons cessé de développer la contractualisation dans les territoires. Nous ne nous attribuons évidemment pas le mérite d'avoir créé les CPER, puisqu'ils existent depuis Michel Rocard, mais, pour la première fois, nous avons défini les priorités avec chaque région. Autrement dit, nous n'avons pas imposé de maquette. De même, pour les CRTE, nous partons des projets des territoires. Vous êtes donc soit mal informé, soit sévère, soit très politique. (*Sourires.*)

Nous ne piquons pas leur épargne aux régions ! Vous êtes tout de même un rigolo ! (*Sourires.*) J'ai cru rêver lorsque vous avez dit que nous renflouions les caisses de l'État avec l'argent des régions... Vous savez combien l'État a été aux côtés des collectivités territoriales pendant toute la durée de la crise, notamment en créant un filet de sécurité pour les communes. Chaque année, un gage est fixé, et nous proposons qu'il porte cette année sur les régions. Je rappelle néanmoins que les régions ont bénéficié d'une garantie sur la TVA et que nous prévoyons une dotation de 600 millions d'euros pour soutenir leurs investissements, en plus de l'abondement de 107 millions évoqué par Paul Molac – dont les points de vue se rapprochent des vôtres, dites-vous... sauf sur le fédéralisme, je suppose !

N'opposons pas systématiquement l'État aux collectivités territoriales, d'autant que je ne suis pas sûre que cela rapporte beaucoup politiquement. Je pense au contraire que, pour régler les problèmes, il faut que l'État travaille avec les collectivités. Je constate sur le terrain que les élus sont très demandeurs d'un tel travail en commun, comme plusieurs d'entre vous l'ont d'ailleurs souligné, notamment Mme Untermaier lorsqu'elle a rappelé l'importance des sous-préfectures.

Vous m'avez interrogée sur l'avenir du FNGIR. Pour la commune de Fessenheim, le prélèvement au titre du FNGIR s'élève à 2,9 millions d'euros, alors que la communauté de communes Pays Rhin-Brisach a perdu en 2021 environ 6,3 millions de recettes fiscales à la suite de la fermeture de la centrale. Contrairement à ce que l'on entend, des mesures très fortes ont été prises par le ministère : environ 40 millions d'euros seront versés aux territoires concernés au cours des dix prochaines années. Les pertes de recettes subies en 2021, en 2022 et en 2023 seront intégralement compensées. Puis, dès que cette compensation commencera à décroître, ils recevront une dotation complémentaire qui atteindra un tiers du prélèvement FNGIR. Le bilan financier sera donc parfaitement neutre pour eux au moins jusqu'en 2023. On pourra ensuite se poser la question de faire évoluer le système, dans le cadre d'une réforme de plus grande ampleur du FNGIR.

Monsieur Bru, la DGF est une dotation de fonctionnement. Elle constitue une recette stable et prévisible qui évolue assez peu d'une année à l'autre. L'enveloppe globale de la DGF étant fermée, les augmentations de DSU et de DSR ont des conséquences différentes pour chaque commune, mais le projet va dans le sens de ce qui est demandé, à savoir une aide aux communes qui ont le plus de difficultés. La crise a frappé certaines collectivités de manière ponctuelle, et le Gouvernement a mobilisé pour leur venir en aide des moyens ciblés et ponctuels : 200 millions de compensation fiscale pour les communes en 2020 ; 200 millions pour compenser les pertes tarifaires des régies en 2021 ; 230 millions pour rembourser les achats de masques.

La revalorisation des salaires des fonctionnaires de catégorie C des collectivités – dossier effectivement géré par Amélie de Montchalin – est une mesure de justice : sans cette revalorisation, certains seraient payés au-dessous du SMIC. En la matière, une règle simple s'applique : il revient aux collectivités de payer leurs fonctionnaires. L'État n'a pas vocation à compenser l'augmentation des salaires.

Conformément à la promesse du Premier ministre, la DSIL sera abondée de 337 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 59 %. La gestion de l'enveloppe de DSIL sera déléguée aux préfets, auxquels nous demanderons de financer des projets locaux repérés notamment grâce aux CRTE. Vous le savez, mon ministère – ce n'est pas le cas de tous – cherche à ce que l'attribution des financements se fasse au maximum au niveau des territoires. Les CRTE sont des contrats intégrateurs, ce que les élus demandaient depuis longtemps. La DSIL financera des projets sous maîtrise d'ouvrage aussi bien intercommunale que communale, dès lors qu'ils s'inscrivent dans une logique de développement.

D'une manière générale, le couple maire-préfet marche bien. Les commissions DETR fonctionnent, et les préfets sont très attentifs. Bien évidemment, l'efficacité des crédits de la relance dépend aussi de la capacité des élus locaux à relancer des projets.

Concernant les catastrophes naturelles, je ne reviens pas sur la taxe GEMAPI, destinée à financer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Je tiens simplement à rappeler que la solidarité nationale a été régulièrement activée pour réparer les dégâts causés par les catastrophes. Dans le PLF pour 2022, nous prévoyons d'ouvrir 40 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques. En outre, les travaux de réparation peuvent être remboursés l'année même de leur réalisation par le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Mentionnons également les aides issues du Fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU). Pour mémoire, après la catastrophe hors norme provoquée par la tempête Alex, 572 millions d'euros ont été attribués aux communes des vallées de la Tinée, de la Roya et de la Vésubie.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. Madame Untermaier, j'apprécie toujours autant la tonalité humaniste et modérée de vos questions.

M. Pierre Cordier. Les socialistes parlent aux socialistes !

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. Non, je suis radical !

M. Raphaël Schellenberger. Ce sont des nuances qu'on apprend dans les livres d'histoire...

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. Méfiez-vous, les réflexions de Georges Clemenceau sont parfois d'une grande modernité.

Nous garantissons le maintien des effectifs des préfectures et des sous-préfectures. C'est une rupture par rapport aux pratiques antérieures, puisqu'on avait tendance auparavant à renforcer l'administration centrale au détriment des administrations déconcentrées de l'État. Nous pourrions ainsi confier de nouvelles missions aux préfets et aux sous-préfets territoriaux, Mme la ministre en a parlé à propos de l'ANCT. Dans le passé, les sous-préfets territoriaux avaient des fonctions de « développeurs ». C'est précisément ce type de fonctions que nous souhaitons donner à l'ensemble du corps préfectoral. Ce changement de paradigme, particulièrement apprécié tant par le corps préfectoral que par les élus, contribue au bon fonctionnement du couple maire-préfet.

Certaines maisons de l'État sont également labellisées France Services, mais l'idée est que les maisons France Services soient installées lorsque la collectivité y voit un intérêt. Dans mon territoire, les Hautes-Alpes, les maisons France Services marchent très bien. La préfecture a d'ailleurs délégué un service à compétence départementale, celui chargé du tourisme, à la sous-préfecture de Briançon, car elle est située dans la zone concernée au premier chef par ces questions. Dans votre département, la Saône-et-Loire, il existe vingt-quatre maisons France Services, qui couvrent l'ensemble du territoire. À l'occasion du dernier comité interministériel aux ruralités, nous avons lancé un appel à manifestation d'intérêt pour trente nouveaux bus France Services, afin d'irriguer mieux encore la ruralité. Ces bus ont, je le rappelle, les mêmes compétences et obligations que les maisons France Services.

Vous regrettez l'absence du sous-préfet de Louhans, qui a dû remplacer le directeur de cabinet du préfet, mais il s'agit d'une situation temporaire. Par ailleurs, lorsque le sous-préfet à la relance n'est pas présent dans le département, la préfecture fait le nécessaire – tel est le cas dans les Hautes-Alpes, le sous-préfet à la relance compétent étant à Marseille.

La dotation biodiversité va changer de nom, car il s'agit moins de compenser que de valoriser les aménités rurales et les caractéristiques d'un territoire. La dotation a d'abord concerné les communes situées dans un parc national, car il nous fallait un critère juridiquement incontestable pour distribuer l'argent public – nous avons alors enfoncé un coin. Elle a été étendue l'année

suivante aux communes couverte par un site Natura 2000, une fois que nous avons disposé pour ce faire d'un critère juridique rigoureux. Désormais, les communes situées dans un parc naturel régional en bénéficieront également, ce qui me semble intéressant du point de vue des projets de territoire. Nous pourrions réfléchir à la prise en compte des charges liées aux terres agricoles ou à la forêt, à condition, là encore, de définir des critères objectifs. En tout cas, nous poursuivrons le travail sur cette dotation, car il va dans le bon sens.

S'agissant des inondations, la taxe GEMAPI n'est pas toujours mobilisée au maximum de ses possibilités. Dans certains territoires confrontés à des risques importants, elle n'est mobilisée qu'à 15 % ou 20 %. Le changement climatique impose que l'État et les collectivités prennent chacun leur part du fardeau.

Monsieur Houbron, le décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est une mécanique propre à la comptabilité publique, bien connue des collectivités. Dans le cas des dotations versées directement aux collectivités pour faire face à une charge de fonctionnement, qui ne sont pas fléchées vers une dépense spécifique – c'est le cas de la DTS ou de la dotation biodiversité –, le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement sont rigoureusement identiques. En revanche, dans le cas des subventions d'investissement, l'État notifie l'intégralité des autorisations d'engagement à la collectivité pour un projet donné. Ensuite, ce projet vit sa vie juridique et financière, et les crédits de paiement sont attribués en fonction de la réalité des dépenses.

J'en viens à la DSID. Actuellement, 23 % de l'enveloppe, soit environ 50 millions d'euros, sont versés directement aux départements – le montant des crédits de paiement étant égal à celui des autorisations d'engagement. Ce mécanisme est un héritage assez ancien. Il provoque une dispersion des moyens, puisque quatre-vingt-sept départements reçoivent environ un euro par habitant. Il n'offre aucun levier pour susciter des investissements utiles pour les habitants. Il est analogue à celui qui était en vigueur pour une part de la dotation globale d'équipement (DGE), laquelle était versée en fonction des investissements réalisés l'année précédente. Une collectivité pouvait donc recevoir une faible DGE alors qu'elle comptait mener de gros projets. Par la suite, la DGE a été attribuée intégralement en fonction des projets. La DSID sera réformée de la même manière : l'ensemble des crédits basculeront sur un unique fonds d'investissement. Comme toujours en matière d'investissement, il y aura un décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Pour les départements, l'opération sera neutre, puisqu'ils recevront les crédits de paiement au fur et à mesure de l'achèvement des opérations subventionnées. En revanche, l'argent sera mieux ciblé.

Conformément à la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, la dotation globale de compensation versée à la collectivité évolue chaque année en fonction de deux taux. Une part de la dotation est indexée sur le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation

hors tabac et sur la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif. Cette part augmentera de 3,45 % en 2022. L'autre part, destinée à compenser les charges d'investissement dans les lycées, varie chaque année dans la même proportion que la moyenne sur quatre trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Le taux appliqué en 2022 sur cette part sera de -0,46 %. Au total, la dotation sera en hausse de 660 000 euros par rapport à la loi de finances initiale de 2021.

Monsieur Morel-À-L'Huissier, l'engagement en faveur de la ruralité dans le cadre du plan France Relance, estimé initialement à 5 milliards d'euros, a été réévalué par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Le travail n'a pas été simple, car certains crédits sont départementalisés et d'autres ne le sont pas. L'engagement en faveur de la ruralité est désormais estimé à 8 milliards – c'est le chiffre dont nous disposons en septembre lors du comité interministériel aux ruralités.

Nous avons figé le dispositif des ZRR jusqu'en 2022 pour éviter tout effet négatif et assurer une meilleure lisibilité dans les territoires. Cela étant, le zonage est parfois imparfait, et il arrive que des territoires se livrent à un dumping peu élégant pour attirer des médecins d'autres territoires. Surtout, il y a un problème général de non-recours aux mesures zonées, qu'il s'agisse des ZRR ou d'autres dispositifs. Ainsi, seules 7 % des entreprises ont recours aux avantages fiscaux des ZRR. De nombreux acteurs estiment qu'il s'agit d'un signal vis-à-vis de leur territoire, et je pense qu'ils ont raison.

Il existe sur la question un grand nombre d'études, notamment des rapports d'inspections générales et de CCI France. Madame la ministre et moi verrions d'un œil favorable une initiative parlementaire consistant à en établir une synthèse qui serait une aide à la décision.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est joliment dit !

M. Jacqueline Gourault, ministre. Monsieur Molac, le système de péréquation est effectivement compliqué. C'est un héritage ancien et sédimenté, que nous essayons de simplifier. En 2019, nous avons réformé la péréquation des départements. Actuellement, nous travaillons sur la péréquation régionale. Le terme « opaque » me gêne un peu, car il donne l'impression que le Gouvernement cherche à en dissimuler le fonctionnement – ou plutôt les gouvernements, car nous n'avons pas inventé ce système.

M. Paul Molac. Nous sommes d'accord : la responsabilité est partagée.

M. Jacqueline Gourault, ministre. S'agissant de la construction des politiques, nous respectons les initiatives locales, comme en témoignent, entre autres, le plan Action cœur de ville, le programme Petites villes de demain et les CRTE. L'État n'impose pas du tout ses projets aux territoires, au contraire. Je suis en relation quotidienne avec les territoires pour essayer de répondre à leurs demandes.

Avec votre région, la Bretagne, je travaille de manière très constructive. Nous y expérimentons le « Pinel breton ». J'ai préparé le CPER dans d'excellentes conditions avec le président du conseil régional, Loïc Chesnais-Girard. Il porte notamment sur le développement de la fibre, qui est une priorité pour votre région, alors que ce n'est pas celle, par exemple, du Grand Est, où la fibre est déjà largement déployée.

Vous reprochez par ailleurs au Gouvernement de demander aux régions de mettre un euro lorsque l'État en met un lui-même. Nous l'avons fait, mais seulement pour une de nos politiques, l'initiative Territoires d'industrie, dotée d'une enveloppe de 150 millions d'euros. Notons que la Bretagne n'était pas très intéressée par cette initiative. Nous avons consulté toutes les régions pour savoir si elles souhaitaient investir un euro pour chaque euro investi par l'État, et elles ont apporté des contributions variables.

Entre mars 2020 et octobre 2021, les aides économiques accordées par l'État ont atteint 36 milliards d'euros, montant équivalent à la somme des budgets annuels de l'ensemble des régions. Nous n'avons évidemment pas demandé aux régions de contribuer à parité.

Les départements ont eux-mêmes mis en place un système de péréquation horizontale des DMTO. Je rends hommage à Jean-René Lecerf, ancien président du conseil départemental du Nord, qui avait convaincu ses collègues de son bien-fondé. Cette péréquation est tout sauf symbolique : elle porte sur 1,6 milliard d'euros. Nous attendons que les régions envisagent à leur tour une péréquation, même si je reconnais que les différences entre elles se sont atténuées depuis que la TVA est devenue une de leurs ressources.

Concernant la diversité des territoires, monsieur Molac, nous sommes tout à fait d'accord.

M. Fabien Di Filippo. Il ressort des prises de parole et des remontées de terrain que les collectivités territoriales ne veulent pas être des sous-traitants des politiques décidées par l'État. Je me permets de le répéter, et je n'enlève pas une virgule à ce qu'a dit mon collègue Raphaël Schellenberger sur la recentralisation des moyens.

Les communes souhaiteraient disposer de leviers fiscaux et en avoir la responsabilité pleine et entière. Or, du fait notamment des transferts successifs aux intercommunalités et de la suppression de la taxe d'habitation, de tels leviers font défaut. Qui plus est, la baisse de la DGF est une réalité pour près d'une commune sur deux en raison des critères d'attribution de la DSR et de la DSU retenus dans le cadre de la fusion à marche forcée des intercommunalités.

La complexité administrative augmente et se révèle de plus en plus coûteuse. Les dossiers sont plus lourds, les normes s'empilent, la paperasse quotidienne s'accumule. Pour mener à bien un projet, il est désormais

indispensable d'obtenir des subventions, mais les appels à projet sont de plus en plus bornés et dirigés.

Enfin, je tiens à vous faire part de notre inquiétude quant au retour d'une inflation très forte dès la fin de cette année et en 2022. Vous avez dit que le TVA serait une ressource dynamique, mais on peut avoir un sentiment ambivalent à propos des enveloppes de compensation, dont le montant est remis en cause à chaque budget.

Tous ces éléments compliquent la vie des collectivités et portent atteinte à leur autonomie.

M. Erwan Balanant. Il me paraît abusif de dire, comme l'ont fait MM. Di Filippo et Schellenberger, que les communes sont des sous-traitants de l'État. Certaines ambitions du Gouvernement correspondent à des choix partagés par la société. Tel est le cas, par exemple, de la rénovation thermique des bâtiments. Lorsqu'une collectivité rénove des bâtiments grâce à d'importants financements de l'État, elle gagne en autonomie, car elle dégage de l'argent qui lui permet d'augmenter sa capacité d'autofinancement et de réaliser d'autres projets.

En quoi y a-t-il une perte d'autonomie ? L'État n'a jamais injecté autant d'argent dans les territoires, que ce soit par le plan de relance ou par d'autres dispositifs qui ont été décrits au cours de cette audition. J'ai l'impression que vous êtes resté en 2017, monsieur Di Filippo : la baisse de la DGF, c'était sous François Hollande, et nous y avons mis un terme.

Pour ma part, madame Untermaier, j'ai mon sous-préfet à la relance au téléphone presque chaque semaine, et je suis en lien avec les services de la préfecture pour faire avancer les projets. Certaines fois, on m'oppose un refus, parce que les enveloppes ne correspondent pas ; d'autres fois, nous faisons avancer de beaux projets pour les territoires.

Je vous remercie, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, pour votre travail au service de nos territoires, notamment des petites villes et des petites communes de notre pays.

M. Philippe Gosselin. Je regrette à mon tour l'absence de leviers fiscaux, car c'est une condition de l'autonomie fiscale.

Entre le préfet et le maire, la relation n'est pas simplement fiscale ou financière, et il faut veiller, particulièrement en période de crise, à ce qu'elle ne devienne pas hiérarchique. Certains préfets se sont comportés comme des proconsuls. En outre, on parle beaucoup de territorialisation, notamment du plan de relance, mais on ne passe pas toujours aux actes.

Le 15 juin dernier, madame la ministre, lors de la séance de questions orales sans débat, je vous ai interrogée sur les emprunts toxiques, en particulier sur la situation du syndicat mixte du Point Fort, qui gère, dans ma circonscription, un

réseau de déchetteries et un centre d'enfouissement des ordures ménagères. Vous aviez rappelé à juste titre que 87 % des emprunts étaient désormais remboursés, mais qu'il fallait encore régler « *des cas plus complexes qui restent circonscrits* ». Qu'avez-vous prévu à cette fin, dans le présent budget ou en dehors de celui-ci ? Si vous ne disposez pas de tous les éléments de réponse, nous pouvons prendre rendez-vous pour en discuter plus longuement après cette audition.

M. Jean-Luc Warsmann. Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, je tiens tout d'abord à exprimer mon soutien au budget que vous présentez ce matin et, plus généralement, à votre action ministérielle.

Les acteurs locaux des Ardennes ont conclu un pacte territorial avec l'État. Dans ce cadre, l'ANCT est devenue un partenaire quotidien. Elle apporte de l'intelligence et de l'expertise dans le territoire. Qui plus est, toutes les deux semaines, le conseil régional et l'État tiennent une réunion bilatérale, à laquelle participe un représentant de l'ANCT – qui était souvent présent physiquement avant la crise du covid. C'est l'occasion de faire le lien entre les politiques des différents ministères, de mettre les actions en cohérence. La création de l'ANCT a été une grande avancée, et je tiens à féliciter ses équipes.

Le VTA est un succès colossal. On dit souvent que le monde rural a du mal à recruter des cadres. Telle n'a pas été notre expérience : lorsque nous avons lancé le recrutement de notre équipe de volontaires territoriaux, nous avons reçu énormément de candidatures, de toute la France. Quand je présente les volontaires dans les intercommunalités, je demande aux responsables de ne pas les débaucher au cours de leur mission, mais je leur fais valoir qu'ils auront tout intérêt à les recruter ensuite, car ils connaîtront bien le territoire. Le VTA joue pleinement son rôle : il donne une première expérience à de futurs cadres et les incite à s'installer dans le monde rural.

Nous avons dans notre territoire un sous-préfet à la relance, ce qui nous est d'autant plus utile que les autres sous-préfets sont très occupés par le pacte territorial.

Nous faisons face en ce moment à une pénurie de matériaux dans le bâtiment. Or le processus de délibération pour attribuer la DETR n'est pas adapté à cette situation de crise, sachant que les devis demandés par les communes sont valables au plus deux mois. Ne pourrait-on pas innover l'année prochaine, afin d'accélérer la prise de décision ? Les préfets ne pourraient-ils pas attribuer 20 % ou 30 % de l'enveloppe dès le mois de janvier ? À défaut, les devis déposés en novembre ne seront plus valables lors de l'approbation des projets en avril ou en mai, et la facture augmentera de 15 % ou 20 %. On dépensera davantage d'argent public et les subventions seront moins efficaces.

M. Pierre Cordier. Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, il est toujours intéressant d'échanger nos points de vue d'élus de terrain avec les vôtres.

Les dotations aux collectivités territoriales ont baissé de 11 milliards d'euros au cours de la législature précédente. Or cette baisse n'a pas été rattrapée depuis 2017. L'hémorragie a été stoppée, je m'en réjouis, mais nous étions déjà « à l'os ».

En raison des mesures prises par le Gouvernement en faveur des soignants, des personnels médico-sociaux et des aides à domicile, le conseil départemental des Ardennes – où je siège depuis 2004 – devra trouver 6 millions d'euros sur son budget en 2022. Malgré tous les efforts que nous avons réalisés depuis trois ans pour assainir notre situation financière, notre épargne nette demeure négative, ce qui nous oblige à emprunter pour fonctionner. Du fait de ces mesures, nous allons devoir une fois de plus nous serrer la ceinture et dégrader notre épargne nette. Vous avez évoqué les nombreux dispositifs de soutien à l'investissement mis en place par l'État – ils sont importants, même si l'on s'y perd parfois un peu dans les territoires. Pour ma part, je vous parle ici de fonctionnement : cette dépense de 6 millions réduira mécaniquement les investissements dans notre territoire.

Vos services nous fournissent des documents très utiles, qui dressent la liste des dispositifs existants et détaillent les crédits. Toutefois, en fin d'année, nous ne savons pas si les crédits ont été intégralement consommés. Reste-t-il parfois un reliquat ? Je pense notamment aux projets cofinancés : lorsque l'État finance 30 % d'un projet, il n'est pas toujours facile à la collectivité de trouver les 70 % restants.

M. Pascal Brindeau. Madame la ministre, j'appelle votre attention sur le fait que les dotations sont notifiées aux collectivités de plus en plus tardivement et, parfois, de manière imprécise. Or elles ont besoin de davantage de visibilité en la matière. En effet, si les enveloppes globales sont stables, la dotation attribuée à une commune donnée peut varier assez fortement d'une année sur l'autre. Il en résulte des débats un peu tendus dans les EPCI sur la répartition du fonds de péréquation communal et intercommunal.

Depuis plusieurs années, l'État privilégie une logique de contractualisation, et nous assistons à une multiplication des dispositifs : les CRTE, le programme Petites villes de demain, l'initiative Territoires d'industrie. Or les services de l'État poussent assez fortement les collectivités bénéficiaires à recruter des chargés de projet ou des chargés de mission pour gérer ou superviser la réalisation de ces contrats. De mon point de vue, cette tendance n'est pas vertueuse. Pourquoi ne pas imaginer une mutualisation de ces chargés de projet ou de mission à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI, notamment lorsque plusieurs contrats portent sur le territoire considéré ?

Mme Emmanuelle Ménard. La dotation biodiversité me semble un mécanisme très intéressant.

Plusieurs collègues ont parlé des inondations, et vous avez évoqué, madame la ministre, la tempête Alex. Après les inondations qui ont eu lieu dans l'Hérault en octobre 2019, les communes touchées n'ont pas reçu un euro pour les biens non assurables, malgré les engagements pris par la ministre de l'époque, Élisabeth Borne.

Les dotations peuvent-elles servir à financer les opérations visant à faire reculer le trait de côte ? Il s'agit d'opérations très lourdes, que les collectivités peinent parfois à prendre en charge.

S'agissant des aides exceptionnelles accordées aux collectivités pour la gestion de la crise sanitaire, nous sommes loin du compte. Il a fallu se bagarrer avec les ARS – et le terme est faible – pour obtenir des compensations, mais celles-ci sont loin de couvrir tous les frais engagés. Les communes qui ont joué le jeu sont pénalisées. Elles sont souvent seules à assumer les dépenses, alors que les centres de vaccination sont ouverts non seulement à la population de la commune, mais aussi, bien évidemment, à celle du territoire alentour.

Je ne parlerais pas, comme madame Untermaier, de disparition des sous-préfectures. Les sous-préfets font tout ce qu'ils peuvent. Je constate toutefois que les services quittent les sous-préfectures pour rejoindre les préfectures. Tel a été le cas, à Béziers, du contrôle de légalité et de l'évaluation par les Domaines.

Les maires des petites communes de ma circonscription m'ont souvent dit que, dans le couple maire-préfet, le préfet décidait et le maire exécutait. Pendant la crise sanitaire, la concertation a manqué pour certaines décisions. Il y a un manifestement des choses à améliorer.

Je constate moi aussi dans ma circonscription que certaines communes rencontrent des difficultés pour accéder aux fonds européens.

Enfin, le fait que certaines dispositions soient appliquées dans des territoires mais pas dans d'autres est vécu comme une injustice. Vous avez évoqué l'expérimentation Pinel en Bretagne. C'est une très bonne chose pour la Bretagne, mais d'autres régions aimeraient pouvoir en bénéficier. Nous en avons fait la demande, mais nous n'avons malheureusement obtenu aucune réponse précise.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. Madame Ménard, l'expérimentation Pinel a fait l'objet d'un contrat avec la région Bretagne, non avec les communes. Il revient donc à la région Occitanie d'en faire la demande.

Dans le cadre du Ségur de la santé, 34 millions d'euros ont été engagés pour rembourser partiellement les dépenses des communes pour la vaccination. Ainsi, les heures supplémentaires réalisées par les fonctionnaires territoriaux travaillant dans les centres de vaccination seront remboursées. En revanche, le travail qu'ils ont réalisé sur leurs horaires normaux doit être pris en charge directement par les collectivités.

Des aides ont bel et bien été versées aux communes de l'Hérault après les inondations de l'année dernière. Nous avons même reçu des lettres, certaines pour nous remercier, d'autres pour nous dire que les aides n'étaient pas suffisantes.

Monsieur Di Filippo, je rappelle que les communes disposent d'un levier fiscal : les taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties.

L'enveloppe globale étant fermée, la DGF peut bien évidemment varier pour une commune donnée, je l'ai dit moi-même. Reste que, sous la précédente législature, 82 % des communes rurales avaient perdu de la DGF, alors que, depuis 2017, 50 % de ces mêmes communes en ont gagné.

Monsieur Cordier, le salaire des fonctionnaires territoriaux relève de la responsabilité des collectivités ; l'État n'a donc pas vocation à compenser leur augmentation. Vous me direz peut-être que cela remet en cause la libre administration des collectivités territoriales... En revanche, l'État a versé des compensations lorsqu'il a pris des décisions concernant des personnels qui n'avaient pas le statut de fonctionnaire.

Monsieur Warsmann, l'augmentation des prix des matières premières pose effectivement un vrai problème. Nous allons nous pencher sur les questions de procédure, sachant que la DTER n'est attribuée que si le plan de financement est bouclé.

Monsieur Cordier, nous n'avons jamais de reliquat de DETR ni de DSIL. Les crédits sont intégralement consommés, et bien utilisés. Je précise que le milliard supplémentaire de DSIL portait sur les années 2020 et 2021.

Monsieur Gosselin, l'État a versé des aides aux collectivités pour faire face aux emprunts toxiques, notamment au syndicat mixte du Point Fort, dont la dette est effectivement très élevée. Nous n'avons pas prévu de mesures complémentaires dans ce budget.

M. Philippe Gosselin. Madame la ministre, ma question concernait non seulement le syndicat mixte du Point Fort, mais aussi les autres établissements et collectivités qui ont encore des emprunts toxiques – environ 13 % de ces emprunts n'ont pas été remboursés. Est-il envisagé de prolonger le travail pour régler ces cas très particuliers ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. J'ai le regret de vous dire que, pour l'instant, rien n'est prévu. À ma connaissance, le Gouvernement n'a pas l'intention de rouvrir ce dossier.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. Je remercie Jean-Luc Warsmann pour son action en faveur du VTA. Il a été l'un des premiers à téléphoner pour savoir comment recruter des volontaires territoriaux, alors que l'information n'était pas encore disponible sur le site de l'ANCT.

Pour qualifier les relations entre l'État et les collectivités, certains d'entre vous ont parlé de tutelle ou de rapports hiérarchiques. Il me semble que nous faisons précisément l'inverse, puisque l'État dit aux collectivités : on vous paye de l'ingénierie, et c'est vous le patron.

Monsieur Cordier, vous souhaiteriez un rattrapage des baisses antérieures de DGF. Je vous signale que non seulement nous avons stabilisé la DGF, mais l'État finance des prestations d'ingénierie pour les collectivités qui en ont le plus besoin, ce qui constitue aussi un apport en fonctionnement.

Monsieur Brindeau, tous les programmes nationaux – par exemple le programme Petites villes de demain – doivent être déclinés dans les CRTE. Cela vaut également pour Issoudun. Nous incitons à la mutualisation, notamment des postes de chargés de mission lorsque plusieurs actions du programme Petites villes de demain concernent une même intercommunalité. Les maires prennent eux-mêmes des initiatives en ce sens, comme j'ai pu le constater sur le terrain. Nous demandons également aux préfets de le faire. Si ces mutualisations ne se font pas dans certains départements, je le regrette.

Madame Ménard, tous les dossiers relevant du Fonds européen de développement régional (FEDER) sont désormais gérés par les régions. Il appartient donc aux régions de simplifier les procédures pour les collectivités ou les particuliers concernés.

S'agissant des programmes nationaux, pour reprendre les termes de madame Untermaier, nous faisons en sorte qu'il n'y ait pas besoin d'ingénierie pour obtenir de l'ingénierie ! Ainsi, dans le cadre du plan montagne, le dossier demandé aux territoires exprimant un besoin d'ingénierie était sommaire et pouvait être expertisé directement par les commissaires de massif, qui sont rattachés à l'ANCT.

Article 20 et état B :

*Suivant la préconisation de la rapporteure pour avis, la commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » **non modifiés**.*

Article 45 : Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article **non modifié**.*

Article 46 : Réforme des modalités d'attribution de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article **non modifié**.*

Article 47 : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article **non modifié**.

Article 48 : Compensation des effets de la baisse des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée

La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article **non modifié**.

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**
 - M. Yohann Marcon, conseiller finances locales
 - Mme Lila Mahnane, conseillère parlementaire
- **Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et direction générale des collectivités locales**
 - M. Stanislas Bourron, directeur général
 - M. Sébastien Simoes, adjoint au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire
- **France relance**
 - M. Vincent Menuet, secrétaire général
 - Mme Géraldine Richard, adjointe au secrétaire général
 - Mme Léonore Darrobers, chargée de mission
- **Agence nationale de la cohésion des territoires**
 - M. Yves Le Breton, directeur général
 - M. Jérôme Gutton, directeur général délégué territoires et ruralités
- **Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur**
 - M. Benoît Mournet, sous-préfet délégué à la relance
- **Assemblée des communautés de France**
 - M. Sébastien Miossec, président délégué
- **Assemblée des départements de France**
 - M. Philippe Herscu, directeur délégué aux territoires
 - Mme Carine Riou, conseillère Finances
 - Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère relations avec le Parlement

La rapporteure pour avis a également reçu une contribution écrite de l'Association des maires de France.