

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition de Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée des Collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ..... 2
- Examen pour avis et vote des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis) ..... 24

Lundi

17 octobre 2022

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence  
de M. Sacha Houlié,  
Président**



*La séance est ouverte à 14 heures 05*

*Présidence de M. Sacha Houlié, président.*

*La commission auditionne Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée des Collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

**M. le président Sacha Houlié.** Nous entamons, en commission des Lois, ce que les journalistes, notamment, appellent le « marathon du budget » avec l'examen des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, en présence de Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales.

Après votre intervention liminaire, madame la ministre déléguée, nous entendrons notre rapporteur pour avis, M. Philippe Pradal, puis les orateurs de chaque groupe – auxquels vous pourrez répondre – et les commissaires qui le souhaitent pourront vous interroger.

**Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales.** La commission des Lois, sous l'impulsion de son président, accomplit un travail essentiel pour la bonne administration de notre pays. Nous savons tous combien ce projet de loi de finances (PLF) est déterminant pour l'avenir de nos collectivités, de nos territoires et de nos concitoyens.

Nous avons élaboré cette mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) à partir de la méthode qu'a voulue le Président de la République et que la Première ministre a fixée dans son discours de politique générale, celle du dialogue renouvelé. Ainsi, avec Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics, nous n'avons cessé d'échanger avec les associations d'élus afin de coconstruire un budget qui tienne compte des besoins et des propositions de ces derniers.

L'urgence est d'aider toutes les collectivités territoriales à faire face aux conséquences de l'inflation et de la hausse du coût de l'énergie. Non seulement ces défis financiers ne doivent pas les conduire à délaisser à court terme des services publics pour payer des factures d'énergie, mais nous devons de surcroît garantir leurs capacités à investir et à agir pour mener à bien les chantiers indispensables de long terme – je pense en particulier aux transitions énergétique et écologique, dont l'accélération doit se poursuivre au sein des territoires pour que l'on puisse surmonter durablement la crise énergétique.

Ce soutien impératif de l'État ne saurait être efficace s'il est organisé verticalement et s'il tend à imposer des solutions uniques à des territoires très divers. L'État doit donc être accompagnateur et non pas prescripteur, au service des projets des collectivités et des élus. Au plus près des réalités du terrain et des besoins de nos concitoyens, ces projets doivent être au fondement de nos politiques publiques. C'est l'objectif que ce PLF pour 2023 et cette mission permettent d'atteindre.

À périmètre constant, les concours financiers de l'État aux collectivités augmentent de 1,4 milliard par rapport à 2022, sans compter les amendements qui seront sans doute

adoptés, notamment celui concernant le complément de la compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui abondera le Fonds vert.

Les deux programmes 119 et 122 qui composent cette mission représentent un peu plus de 8 % de ces concours financiers, avec 4,283 milliards d'euros. Les concours financiers aux collectivités, qui regroupent les crédits de la mission ainsi que les prélèvements sur recettes de l'État et certains transferts de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux départements et régions, pèseront 43,897 milliards d'euros en 2023.

Enfin, en ajoutant les dégrèvements et la fiscalité transférée, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités s'élève à 107,782 milliards d'euros, en hausse par rapport à 2022.

Face à l'urgence, dès le début de l'été, le Gouvernement a pris des mesures fortes afin de soutenir les collectivités territoriales dans le cadre de la loi de finances rectificative (LFR). Nous avons constitué un fonds de 430 millions d'euros pour aider les communes et les intercommunalités les plus fragiles à faire face à la hausse du point d'indice, du coût de l'alimentation et de l'énergie.

Nous savons que les collectivités ont besoin de cette aide au plus vite. C'est pourquoi j'ai souhaité que ces 430 millions soient d'ores et déjà mobilisables. Comme Gabriel Attal l'a annoncé, dès la parution du décret du 13 octobre et jusqu'au 15 novembre, les collectivités pourront déposer leur demande afin d'obtenir un acompte de 50 % qui sera versé avant le 15 décembre. Une information à destination des préfets, précisant les conditions d'attribution de ce « filet de sécurité », sera envoyée afin de leur permettre de soutenir les élus locaux.

De plus, nous avons alloué 120 millions aux départements, qui versent le RSA, afin de compenser intégralement la hausse de 4 % de cette prestation prévue par l'État.

Nous avons aussi instauré le recouvrement total, par l'État, auprès des régions, de la hausse de 4 % des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle.

Ces mesures permettent aux différentes strates de collectivités de faire face aux premières tensions liées à l'inflation et à la hausse du prix de l'énergie.

Cet accompagnement de l'État est encore accru dans ce PLF par un amendement du rapporteur général du budget visant à prolonger le « filet de sécurité » pour les dépenses énergétiques de 2023.

La prolongation du bouclier tarifaire en 2023 permettra de limiter à 15 % la hausse des prix de l'électricité pour 80 % des communes.

Le quintuplement de l'enveloppe à destination des communes en grande difficulté portera son financement à 10 millions.

Enfin, le non-plafonnement des bases fiscales laissera aux collectivités toute leur autonomie quant à leur dynamique fiscale.

Surmonter durablement la crise énergétique implique d'opérer des changements structurels en favorisant les transitions écologique et énergétique. C'est pourquoi ce PLF prévoit d'augmenter d'un tiers les moyens consacrés à la dotation biodiversité, qui avait d'ailleurs été doublée en 2022, pour un montant de 30 millions – sont concernées les

communes qui ont un parc naturel régional (PNR) ou qui sont en zone Natura 2000 – et d’instituer un Fonds vert d’un montant inédit de près de 2 milliards. L’ensemble des projets éligibles et leurs caractéristiques doivent encore être précisés, mais la méthode d’attribution de ce Fonds est bien définie. L’obtention du financement se fera selon des règles simples, décentralisées et sans appels à projets. Tout partira des initiatives des élus et de leurs projets, selon une méthode lisible et reconnue : celle du dialogue entre les élus et leur préfet de département ou de région.

Accompagner les collectivités territoriales, c’est avant tout sécuriser leurs financements pour leur donner de la visibilité sur le long terme, sans laquelle elles ne peuvent engager leurs projets d’investissement.

Ainsi, avec la Première ministre, nous avons souhaité défendre une hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 320 millions, financée par l’État et non par écrêtement des autres communes, qui abondera la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). Une telle augmentation, inédite depuis treize ans, permettra le maintien ou l’augmentation des dotations pour 95 % des communes. Avec l’objectif impératif de maîtrise de notre dépense publique, cette augmentation constitue un véritable geste de confiance du Gouvernement à l’endroit des collectivités et des élus locaux.

La suppression de la CVAE permettra à notre pays de gagner en compétitivité sans pour autant amoindrir les ressources des collectivités. Elle sera en effet intégralement compensée par l’attribution d’une part supplémentaire de TVA – et par la dynamique de cette taxe – qui, dès 2023, sera destinée aux territoires accueillant de nouvelles activités économiques, selon des critères que nous établirons, dans la concertation, dès les prochains jours. L’année prochaine, la compensation correspondra aux sommes que l’État aurait dû reverser aux collectivités en 2023 au titre de la CVAE. L’État ne conservera rien, ce que vous étiez nombreux à vouloir. Il n’y aura donc pas d’année blanche pour les collectivités.

Notre souci de protéger les marges de manœuvre des collectivités s’affirme enfin avec le maintien de leurs dotations d’investissement – dotation de soutien à l’investissement local (DSIL), dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID), dotation politique de la ville (DPV), dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) – à hauteur de de près de 2 milliards, comme l’année précédente, ce qui représente près de la moitié du montant couvert par cette mission.

Celle-ci se compose de deux programmes budgétaires ayant vocation à soutenir l’effort financier de l’État en faveur des collectivités territoriales : le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et le programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Dans son ensemble, la mission RCT représente pour 2023 4,287 milliards d’euros d’autorisations d’engagement, et 4,375 milliards d’euros en crédits de paiement.

Elle se caractérise par la stabilité des dotations de droit commun, la mise en extinction de certaines mesures exceptionnelles et l’instauration de plusieurs mesures nouvelles.

Le programme 119 soutient une partie de l’effort financier de l’État en faveur des collectivités locales en incluant, d’une part, l’ensemble des dotations d’investissement par

lesquelles l'État accompagne les projets des territoires dans une logique d'effet de levier et, d'autre part, l'ensemble des compensations des charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation ou des pertes de produits fiscaux conséquentes à des réformes des impôts locaux. Son montant global s'élève à 4,032 milliards en autorisation d'engagement (AE) et à 4,076 milliards en crédit de paiement (CP).

Ainsi, mis à part l'abondement exceptionnel de 303 millions de DSIL de l'an passé, les AE des dotations d'investissement sont maintenues pour 2023 au même niveau qu'en 2022. Les ouvertures en CP tiennent compte de l'actualisation des échéanciers.

Si la DSIL exceptionnelle n'est plus alimentée en AE, 215 millions de CP sont ouverts afin d'accompagner la réalisation des opérations lancées en 2020 et 2021. Ce sont ainsi 1,85 milliard d'euros de dépenses d'intervention qui sont prévus pour soutenir les projets des communes et des groupements de communes et près de 212 millions pour les projets des départements et des régions. L'ensemble des collectivités territoriales bénéficie ainsi d'un soutien stable et conséquent de l'État, avec un puissant effet de levier financier au service de leurs projets de terrain.

Les 254 millions d'euros d'AE inscrits en 2022 pour la poursuite du plan « Marseille en grand » ne sont pas reconduits dans le PLF pour 2023, mais nous prévoyons déjà 30 millions de décaissement l'année prochaine. La même logique prévaut pour le plan d'action pour la Seine-Saint-Denis, pour lequel 10 millions de CP sont prévus après les 20 millions engagés en 2022.

La dotation titres sécurisés (DTS) est majorée de 4,4 millions en texte initial afin de tenir compte de l'installation de nouveaux dispositifs de recueil. Ce montant ne tient pas compte d'une éventuelle poursuite du plan d'urgence pour lutter contre l'engorgement des services municipaux de recueil de demandes de renouvellement des passeports et des cartes d'identité.

De même, la dotation biodiversité est augmentée de 5,7 millions, pour un montant total de 30 millions.

Le programme 122 regroupe des aides spécifiques allouées par l'État aux collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles, telles que des événements climatiques ou géologiques de grande ampleur, ainsi que les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Son montant est stable en AE et en hausse de 27 % en CP. Ces variations s'expliquent par des évolutions tendanciennes des dotations liées aux catastrophes naturelles, ainsi que par l'augmentation du montant des subventions exceptionnelles, afin de mieux prendre en compte certaines situations particulières.

S'agissant des subventions exceptionnelles de fonctionnement accordées par l'État aux communes connaissant d'importantes difficultés financières, le montant des crédits nécessaires pour 2023 a augmenté par rapport aux années précédentes – dans le cadre du quintuplement de l'enveloppe prévue – et est désormais fixé à 9 millions d'euros en AE et en CP, qui viennent s'ajouter au 1 million d'aides aux communes forestières victimes de scolytes.

Les suites de la tempête Alex mobilisent d'importants moyens, tant pour la réparation des dégâts que dans le cadre du fonds de reconstruction.

Les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques font l'objet d'une ouverture de 60 millions de CP, afin de couvrir les besoins relatifs à des engagements antérieurs, dont notamment les subventions versées au titre des travaux de réparation des dégâts occasionnés par la tempête Alex.

Le fonds de reconstruction « tempête Alex », au regard des échéanciers transmis, bénéficie d'une ouverture de 49,2 millions en AE et de 68,98 millions en CP.

Les dotations « outre-mer », quant à elles, évoluent surtout à travers l'indexation de la dotation globale de compensation (DGC) de la Nouvelle-Calédonie, qui représente au total une hausse de 2,42 millions par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Enfin, le remboursement forfaitisé des frais de garde des élus, qui permettra d'améliorer sensiblement leur vie quotidienne, se traduit par la sortie du dispositif de remboursement des frais de garde des élus locaux du programme 122 et son inclusion dans la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL).

La mission RCT se caractérise par la continuité de l'action de l'État pour accompagner toutes les collectivités locales dans les situations d'urgence et dans leurs investissements de long terme. Il témoigne de la sincérité de ce PLF au service des collectivités et des élus locaux, que nous n'avons cessé de consulter lors de sa préparation.

Les moyens déployés dans cette mission attestent du repositionnement fécond de l'État dans l'application des politiques publiques à destination des territoires. Accompagnateur et non pas prescripteur, son concours au service des projets soutenus par les élus locaux est déterminant. Il ne s'agit pas là d'une dynamique passagère, mais bien d'une tendance de fond qui témoigne de notre ambition pour engager le nouveau chapitre de la décentralisation dont notre pays a besoin. Le Président de la République a eu l'occasion de revenir sur ce sujet lors de son déplacement en Mayenne, lundi dernier.

Je suis bien entendu à votre disposition.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Je note, en préambule, que si l'on exclut les mesures du plan de relance, les crédits de cette mission se caractérisent par leur stabilité par rapport à 2022. Ce n'est donc pas dans cette mission que se trouvent les dispositifs de soutien exceptionnel aux collectivités pour faire face à la situation que nous connaissons, et que la ministre déléguée a présentés en détail : augmentation de la DGF, maintien du bouclier tarifaire de l'énergie et du filet de sécurité, ou encore création du Fonds vert doté de 2 milliards d'euros.

La partie thématique de mon rapport portera sur la procédure de délivrance des titres d'identité. L'instruction des demandes de titres d'identité – carte nationale d'identité et passeport – et leur production relèvent d'une prérogative régaliennne qui s'appuie, pour l'enregistrement des demandes et la délivrance des titres, sur le maillage territorial offert par les mairies et sur les compétences reconnues des communes en matière d'état civil.

Cette procédure touche aux enjeux fondamentaux d'identité, de citoyenneté et de souveraineté, à des perceptions à la fois intimes et collectives qui ont été durement ébranlées par la saturation de la procédure constatée au printemps 2022, situation qui a provoqué des retards déraisonnables et difficilement supportables pour les demandeurs.

Les travaux que j'ai conduits m'ont renforcé dans l'idée que ce n'est pas l'organisation, en tant que telle, de la procédure de délivrance de titres qui a causé cette situation. Elle fait intervenir trois acteurs : les communes, le ministère de l'intérieur et des outre-mer – à travers les centres d'expertise de ressources et des titres (CERT) et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) – et IN Groupe, anciennement Imprimerie nationale. La Cour des comptes a eu l'occasion en 2020 de faire le bilan de la réforme de la procédure inaugurée en 2017, qu'elle a qualifiée de « réussite globale » – le propos est rare venant de cette institution. Elle permet, en situation normale, de délivrer un titre d'identité en un mois environ, deux tout au plus. Que s'est-il donc passé cette année ?

Une forte augmentation de la demande de titres s'est manifestée dès le début de 2022 par rapport à 2021, bien sûr, mais aussi par rapport à 2019. Elle s'explique principalement par la reprise des déplacements professionnels, scolaires et surtout de tourisme à l'issue de la crise sanitaire. Concrètement, ce sont plus de 8 millions de demandes de titres qui ont été déposées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 2022, la demande atteignant ainsi 1 million de titres par mois.

Les communes constituant le premier maillon de la chaîne, c'est à la phase de prise de rendez-vous pour le dépôt des demandes que s'est amorcée l'embolie de la procédure. Dès janvier 2022, le délai moyen a commencé à se dégrader et atteignait déjà 27 jours. En avril, il était passé à 65,6 jours, avant de culminer à 77 jours au début du mois de mai. Par effet domino, la situation s'est ensuite dégradée dans la phase d'instruction par les CERT et pour les chaînes de production d'IN Groupe.

Il ne vous aura, néanmoins, pas échappé que ce sont les communes, seuls interlocuteurs réellement identifiés par la population, qui ont dû le plus souvent répondre à l'exaspération légitime qui s'est exprimée. Face à ce constat, il faut cependant rappeler que les communes n'assument que partiellement une compétence qui relève de l'État, et que la compétence qu'elles exercent pour lui ne fait pas l'objet d'une compensation financière intégrale.

Face à l'ampleur de la crise, le Gouvernement a déployé en mai 2022 un plan d'urgence, prolongé par la mobilisation des communes et d'IN Groupe. Il s'est principalement fondé sur un soutien financier renforcé aux communes, pour permettre une utilisation maximale des dispositifs de recueil (DR) de demandes existants et une accélération du déploiement de nouveaux DR dans les mairies, afin de faire baisser les délais de rendez-vous. 10 millions d'euros ont été débloqués dans le cadre de la LFR pour abonder la DTS versée par l'État aux communes, ce qui a permis une augmentation du réseau de l'ordre de 10 % ; de nouveaux DR continueront d'être déployés d'ici à la fin de l'année.

S'agissant des CERT, près de 250 équivalent temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires ont été mobilisés. IN Groupe a de son côté considérablement augmenté ses capacités de production.

Dans nos territoires, la situation n'est pas encore revenue à la normale, mais la décruce est désormais amorcée et s'amplifiera à mesure que les DR se déploieront. Le délai de prise de rendez-vous, qui a diminué de 26 jours, s'établissait encore à 48 jours à la fin du mois de septembre.

Il convient donc de parachever le plan d'urgence mais, surtout, d'anticiper le maintien à un niveau élevé, voire une nouvelle augmentation des demandes de titres. En effet,

le ministère de l'intérieur et des outre-mer estime que la demande pourrait atteindre 14 millions de titres par an.

Je souhaite donc vous soumettre un certain nombre de suggestions pour nous tenir prêts et, surtout, pour éviter une nouvelle crise qui, cette fois, serait injustifiable.

Si les communes n'accueillent pas des DR pour l'argent qu'elles en retirent, il convient néanmoins de poursuivre l'effort de convergence entre le coût réel d'un DR et la compensation versée par l'État au titre de la DTS. Dans le prolongement des ambitions du plan d'urgence qui a entendu favoriser une utilisation optimale des DR, il conviendrait de privilégier une augmentation de la part incitative de la DTS, afin que les communes puissent maintenir leur effort au service des administrés dans la durée.

Si les communes doivent rester mobilisées, il en est de même pour l'État avec les CERT. Si l'effort consenti en 2022 ne saurait être négligé, il convient néanmoins qu'il soit poursuivi dans les prochaines années pour faire face à l'augmentation prévisible des demandes de titres.

J'ai aussi été alerté à propos de la multiplication des demandes de rendez-vous non honorés en mairie. Pour limiter les doublons et réduire le gaspillage de créneaux, il convient d'inciter plus fortement les communes, y compris financièrement, à l'installation de logiciels de rendez-vous interopérables permettant d'empêcher de telles pratiques.

Le déploiement des DR mobiles est indispensable, mais reste aujourd'hui trop limité, les communes n'ayant souvent pas la possibilité d'assumer cette charge. Avec les maires, j'estime que c'est à l'État, à travers les préfetures, qu'il revient d'assumer cette mission, en particulier pour nos concitoyens qui ne peuvent pas se déplacer.

Je préconise également d'instaurer une gouvernance souple du maillage territorial du recueil des demandes de titres, sous l'égide du préfet de département et de l'association départementale des maires. Il s'agirait, par exemple, de faire participer au maillage du territoire certaines communes non équipées de DR, ou encore les maisons France Services, notamment pour l'accompagnement des demandeurs dans leur démarche de pré-demande en ligne, qu'il faut continuer d'encourager. Il s'agirait également de renforcer la coordination de l'offre de rendez-vous et d'améliorer la communication auprès du grand public sur les bonnes pratiques à adopter. Il convient de renforcer une telle communication sur le plan national, notamment pour réduire la saisonnalité de la demande de titres. Il est également important de mieux anticiper les échéances nécessitant la production d'un titre.

Je ne doute pas que vous êtes déjà au travail pour préparer le prolongement du plan d'urgence. Pouvez-vous nous indiquer les pistes sur lesquelles travaille le Gouvernement et si un certain nombre de recommandations que j'ai émises pourraient recevoir un accueil favorable ?

**M. le président Sacha Houlié.** Vous avez présenté un budget de transition, où le plan de relance s'éteint progressivement et qui présente des dispositifs plus pérennes.

Le principe du Fonds vert est donc établi, avec finalement une dotation de 2 et non plus 1,5 milliards d'euros comme prévu cet été. Quelles opérations pourraient en relever ?

Depuis 2017, une partie de la fiscalité directe à destination des collectivités a été supprimée, ce qui est positif, puisque la TVA et les droits de mutation qui leur ont été

affectés, respectivement pour les régions et les départements, ont permis un accroissement de leurs ressources. Cette nouvelle fiscalité n'est-elle pas plus dynamique que la précédente ?

Enfin, s'agissant du plan Marseille en grand, qu'en est-il de la capitalisation de la société publique qui construira les écoles marseillaises ? C'est un projet, cher au cœur du Président de la République, qui illustre la volonté de l'État d'investir massivement en faveur des collectivités les plus démunies ou en grande difficulté.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Marie Guévenoux (RE).** Ce budget, que notre groupe soutient, présente la compensation pérenne et dynamique de la suppression de la CVAE dès 2023, une péréquation renforcée au sein d'une DGF dont le montant est stabilisé et le maintien d'un soutien très élevé à l'investissement local, dans la logique des transitions écologiques.

Les communes sortiront de l'exercice 2022 avec une dégradation nette de leur compte : surcharges résultant de la hausse du point d'indice, hausses des coûts énergétiques – particulièrement critiques s'agissant du gaz – mais aussi alimentaires ou des fournitures techniques, ce qui réduira fortement leur épargne brute et contraindra leurs capacités d'investissement. Face aux inquiétudes, notamment des maires, quels leviers supplémentaires envisagez-vous pour offrir aux élus locaux la marge de manœuvre légitime à laquelle ils aspirent ?

Le « filet de sécurité » instauré cet été par le PLFR limite certes les conséquences pour les communes les plus touchées, mais sans pour autant constituer une compensation globale pour toutes. L'effet cumulatif des trois critères, dont la nécessité d'une baisse de l'épargne brute de la commune ou de l'intercommunalité de plus de 25 %, peut exclure les communes dont les finances sont les plus saines, ce qui est injuste. Qu'envisagez-vous pour ces dernières, qui elles aussi rencontrent des difficultés ?

Enfin, la LFI pour 2022 prévoyait que les communes devaient partager avec les intercommunalités les revenus issus de la taxe d'aménagement. Cette mesure, compte tenu des obligations de reversement de la taxe d'aménagement incombant aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), répond à une logique de parallélisme mais semble se heurter à deux difficultés principales. La première concerne la définition des clés de partage, qui devrait être précisée pour procéder à ce calcul d'une manière pertinente et équitable. La seconde, c'est que dans bien des cas, de nombreuses intercommunalités ne demandent pas ce transfert et que les communes, dans leur grande majorité, souhaitent conserver cette part potentielle de recettes fiscales. Avez-vous eu des retours en ce sens ? Un assouplissement du calendrier ou de l'application de cette mesure pourraient-ils être envisagés ?

**M. Thomas Ménagé (RN).** Vous êtes récemment venue dans ma circonscription, à Châtillon-Coligny, où nous avons tous deux salué le dynamisme et le potentiel d'une grande partie de nos communes rurales. Pourtant, ce budget n'est à la hauteur ni des promesses, ni des enjeux : il s'agit en effet d'un budget de l'abandon.

Parlons tout d'abord des grands absents. Le mot « énergie » n'y apparaît pas. Or, les élus de nos territoires nous ont tous avertis des périls qui s'annoncent suite à l'augmentation dramatique des factures d'électricité ou de gaz. Les élus locaux attendent une compensation des mauvais choix de l'État dont ils pâtissent. Ils ne font pas l'aumône : ils attendent simplement du Gouvernement la protection qui est due à leurs territoires et à leurs habitants.

Les élus du Gâtinais m'ont transmis quelques chiffres. L'augmentation de la facture d'électricité de Châtillon-Coligny est de 50 % ; à Montcresson, une commune de 1 290 habitants, elle a été multipliée par dix, passant de 7 800 à 78 000 euros, alors même que celle-ci a fait d'innombrables efforts pour assurer la performance énergétique de ses bâtiments. Je pense également aux syndicats exploitant du service public de l'eau qui ne bénéficient pas des tarifs réglementés en raison de la puissance de leurs compteurs et qui, logiquement, répercuteront les hausses sur nos concitoyens. Ce n'est malheureusement pas le « filet de sécurité » proposé, injuste et insuffisant, qui remédiera à cette situation.

De plus, tout le monde ne semble pas logé à la même enseigne. Le plan pour la Seine-Saint-Denis est ainsi consacré au sein de ce budget. L'action de l'État dans ce département a été parmi les plus fortes pendant ces dernières années : subventionnement massif d'infrastructures et de services publics, politiques du logement et de la ville – tout ce dont nos territoires ruraux n'ont pas bénéficié –, sans compter les fonds liés aux futurs Jeux olympiques et aux infrastructures qui y sont inhérentes.

Vous allez me dire que la Seine-Saint-Denis est l'un des départements les plus pauvres de France, mais il ne faut pas oublier que certains de nos territoires ruraux souffrent également d'une très grande pauvreté. Naître en ruralité suppose de se battre plus que les autres pour accéder aux services publics, aux transports, aux médecins, aux universités, aux offres culturelles ou sportives, à l'ascenseur social dont l'État est supposé être le garant. On ne peut que regretter que le Gouvernement procède au saupoudrage d'aides et de dispositifs bien souvent insuffisants.

À cela s'ajoute un manque de visibilité : les mécanismes s'empilent, ce qui place les maires face à des difficultés administratives considérables. Vous les connaissez, d'ailleurs, puisque les élus locaux vous en ont fait part lors de votre déplacement sur mon territoire.

Il en est de même s'agissant de l'absence de vision pluriannuelle puisque, chaque année, dispositifs et crédits évoluent. Les maires, à la différence l'État, n'ont pas les moyens de se payer des cabinets de conseil : ils font ce qu'ils peuvent avec ce qu'ils ont.

Vous n'ignorez pas que 87 % des communes françaises sont rurales. Pour autant, ce ne sont pas des communes de seconde zone, bien au contraire : elles sont le cœur de la France. Elles ont les mêmes droits que les autres, comme leurs habitants, en vertu du principe d'égalité dont l'État est le garant. Or, elles se sentent méprisées par le Gouvernement. Notre candidate, Marine Le Pen, qui avait un plan solide pour désenclaver et dynamiser nos territoires ruraux, est d'ailleurs arrivée en tête à l'élection présidentielle dans plus de la moitié des communes, dont la plupart est en zone rurale. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a d'ailleurs dit de votre budget qu'il était « totalement déconnecté de la réalité des communes ».

Il est donc temps de changer de cap pour aider vraiment nos territoires ruraux. Conscient des difficultés budgétaires de l'État et de l'impératif de maîtrise des dépenses publiques, je vous propose une solution toute simple, qui ne coûterait pas un centime de plus : la réaffectation de l'intégralité des fonds prévus pour le plan Seine-Saint-Denis vers nos communes rurales. Nos territoires attendent un tel symbole. Vous engagerez-vous en ce sens ?

**Mme Danièle Obono (LFI-NUPES).** Madame la ministre déléguée, j'en suis désolée, mais vos discours relèvent de l'enfumage.

La baisse du budget de cette mission est plus conséquente que ce que vous vous efforcez de dire : il diminue en effet de 13 % compte tenu de la suppression des dotations liées à la lutte contre la covid-19, et plus encore si l'on tient compte de l'inflation. Vous supprimez également des dotations qui avaient été créées pour compenser des pertes de recettes – la CVAE et les frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises (CFE) – et vous baissez les impôts de production. Le compte n'y est donc pas.

De plus, les crédits sont inadaptés aux besoins. La petite hausse de la DTS est censée couvrir les frais importants de traitement du stock accumulé pendant la crise sanitaire ; or, la compensation de l'État était déjà très loin de couvrir les dépenses des communes pour gérer les DR. Toute votre politique de dématérialisation s'opère aux frais des collectivités et des usagers ! Le « tout dématérialisation » conduit également à la fin d'un service individualisé.

La question du partage de la charge liée à la dématérialisation se pose, d'ailleurs, y compris dans le cadre du montage financier des maisons France Services. Si l'État et ses services prennent à leur charge une partie des coûts, les collectivités en financent également une part significative, alors même que les services dus aux usagers ne relèvent pas de leur responsabilité. Ainsi la Défenseure des droits appelle-t-elle à nouveau les pouvoirs publics et l'État à compenser les charges supplémentaires des collectivités en raison de la dématérialisation des procédures administratives de l'État et des organismes sociaux. Nous demandons quant à nous la réouverture des guichets physiques.

Ce budget témoigne en fait de la fin de l'autonomie des collectivités. Un problème d'inégalité des dotations se pose, notamment à travers l'attribution des dotations de soutien par les préfets sur appel à projets. Seules les communes les mieux organisées et disposant de moyens techniques et humains suffisants peuvent en effet déposer une demande et obtenir cette dotation. Les préfets, de surcroît, disposent d'une trop grande marge d'appréciation, ce qui peut favoriser un certain arbitraire.

L'attente de la compensation, par l'État, de l'amputation des recettes liées à la taxe d'habitation, à la taxe foncière et à la CVAE, interdit aux collectivités d'avoir un contrôle réel sur les hausses ou les baisses de dotations, ce qui limite leurs stratégies de développement. La réalisation de leurs projets sera d'autant plus incertaine que ces suppressions sont pour la plupart compensées par la TVA et que cette ressource, comme l'ont noté certains économistes, risque de s'effriter.

Nous proposons, quant à nous, de faire de l'ensemble des territoires de notre pays des moteurs de la bifurcation écologique, tout en rétablissant l'égalité républicaine. Pour cela, il faut remettre les communes au centre de l'organisation territoriale et refaire des collectivités les cellules de base de notre démocratie en leur redonnant autonomie, pouvoirs de décision et moyens humains et financiers. Elles doivent avoir les moyens d'investir et disposer de dotations de fonctionnement stables, comme le demande par exemple l'Association des petites villes de France (APVF).

Pour cela, il faut revoir les critères de la DGF, qui pénalisent un certain nombre de communes. Il faut également cesser de baisser des dotations aux collectivités, de remplacer des dotations de l'État par des fonds d'investissement, mais aussi garantir un financement à la hauteur des missions transférées.

La question du désenclavement des territoires, notamment ruraux, est également essentielle. Nous devons reconstruire un maillage de réseaux de transports publics collectifs

permettant à chacun de disposer d'une alternative locale à la voiture. Nous proposons notamment la création d'un commissariat de l'aménagement qui interviendra comme financeur, coordonnateur et conseiller technique dans les projets des collectivités.

Pour garantir l'égalité, il faut stopper la fermeture des services publics – postes, gares, hôpitaux, écoles, etc. –, les redéployer mais, surtout, réaffirmer le département comme l'échelon pertinent pour organiser un maillage équilibré des territoires. Enfin, il importe de doter ces derniers d'outils spécifiques pour assurer la planification écologique à partir de la stratégie de l'État, par exemple en instaurant un droit de préemption des communes sur les zones stratégiques des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Nous ne voterons donc pas ces crédits.

**M. Éric Pauget (LR).** Alors que les collectivités territoriales ont démontré leur importance, notamment lors de la crise du covid-19 ou des incendies et feux de forêt, vous continuez à les affaiblir en supprimant la CVAE. L'AMF dénonce cette atteinte à leur indépendance, qui confine à une atteinte à la libre administration des communes. Même le Conseil d'analyse économique recommande de supprimer plutôt la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), considérant que la CVAE n'est pas l'impôt le plus défavorable à l'activité économique.

L'alinéa 304 de l'article 5 du PLF prévoit de calculer le montant de la compensation sur la moyenne des années 2020, 2021 et 2022. Or ces trois années de crise sanitaire ne reflètent pas l'économie réelle. Considérant que le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution est fort probable, et faute de pouvoir empêcher la suppression de la CVAE, nous vous invitons à assurer une juste compensation, en prenant pour référence la période d'avant-covid, de 2017 à 2019.

**M. Erwan Balanant (Dem).** Le 7 octobre, lors de la trente-deuxième Convention des intercommunalités de France, Élisabeth Borne a rappelé l'importance de travailler avec les collectivités territoriales, pour leur apporter le soutien nécessaire, répondre aux urgences et préparer l'avenir, autour de quatre piliers – le plein emploi ; la transition écologique ; l'égalité des chances ; la souveraineté stratégique industrielle, alimentaire et énergétique. Outre les enjeux auxquels les collectivités territoriales sont confrontées, il faut rappeler les efforts financiers consentis par ce budget. En tant que girondin, je salue la volonté d'« accompagner, plutôt que prescrire » – les Insoumis ont d'ailleurs exprimé davantage de confiance envers les collectivités territoriales dans leurs propos que d'ordinaire.

Dans cet esprit, on note une hausse inédite de la DGF, de 320 millions : celle-ci n'avait pas augmenté depuis treize ans, même si nous en avons arrêté la baisse.

La Première ministre a aussi annoncé, le 7 octobre, que les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), outils indispensables à la transition, seront amplifiés, notamment avec un Fonds vert initialement doté de 1,5 milliard. Par ailleurs, l'effort sur la DSIL est pérennisé.

Des inquiétudes demeurent, toutefois, s'agissant notamment du coût de l'énergie. Les collectivités territoriales s'inquiètent du bouclage de leur budget, comme de leur capacité à répondre aux besoins des habitants de leurs territoires dans le cadre de la crise.

Réussir la transition suppose notamment de soutenir la rénovation énergétique de leurs bâtiments et de ceux du parc privé. À ce titre, je salue le dispositif Denormandie, qui incite à la rénovation plutôt qu'à la construction. Les collectivités territoriales font en effet face à une injonction contradictoire : alors que leur DGF est établie pour partie sur des critères d'ordre démographique, elles doivent faire preuve de sobriété en matière de consommation d'espace. Ces critères ne devraient-ils pas être revus pour encourager les éléments favorables à la transition, telle la réhabilitation des bâtiments ?

Face à la crise du logement qui frappe nos territoires, comment inciter à produire des logements durables et abordables, et à réhabiliter un parc dégradé, afin d'atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, que nous avons adopté lors de la précédente législature ? L'enjeu est de poursuivre la massification de la rénovation énergétique et d'accompagner davantage les communes dans ce sens.

**M. Didier Lemaire (HOR).** Les 4,2 milliards d'euros d'AE prévus dans la mission RCT s'accompagnent d'une augmentation de la DGF de 320 millions, du maintien du bouclier tarifaire de l'énergie et de la création d'un Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dotés de près de 2 milliards pour 2023. Dans l'ensemble, les concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales passent de 52,32 milliards d'euros à 53,45 milliards en 2023, soit une hausse de 1,1 milliard.

Les crédits alloués à la mission RCT sont globalement stables. Les baisses significatives de certaines dotations s'expliquent en grande partie par la non-reconduction des budgets exceptionnels alloués en 2022 pour soutenir les collectivités à la suite de la crise sanitaire, en particulier par la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements.

La situation des collectivités territoriales est en amélioration, notamment grâce au dynamisme des recettes. Cela ne doit pas masquer la persistance de situations contrastées, à toutes les strates et, surtout, au niveau communal.

Conscient que certaines collectivités, notamment au niveau communal, font face à des difficultés persistantes à la suite de la crise sanitaire, le Gouvernement a accordé une attention particulière aux communes fragiles. À l'été 2022, nous avons validé un premier dispositif d'aide d'un montant de 430 millions. Ainsi, lorsqu'une commune disposait d'un taux d'épargne brute inférieur à 22 % de ses recettes réelles de fonctionnement au 31 décembre 2021, et que ce taux a baissé de plus d'un quart entre la fin de 2021 et la fin de 2022, l'État s'est engagé à compenser de moitié la hausse des dépenses entraînées par la revalorisation de 3,5 % du point d'indice, et de 70 % la hausse des dépenses pour l'énergie et l'alimentation.

Nous avons également voté la prolongation du bouclier tarifaire, pour aider 80 % des communes, soit 28 000 communes sur les 35 000 de notre territoire. Cela leur permettra de continuer à faire face aux augmentations du prix de l'énergie. La limitation de la hausse maximale des tarifs à 15 % demeure déterminante pour l'équilibre des finances publiques communales. Au 30 août 2022, plus de 100 communes avaient retrouvé une situation acceptable, mais 462 d'entre elles étaient encore exposées à un risque de trésorerie – ce qui est inquiétant.

Nous saluons les mesures prises en faveur de ces communes : le PLF pour 2023 fixe à 9 millions le montant de subventions exceptionnelles aux communes en difficulté, soit une hausse de 7 millions par rapport à l'année dernière.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que ces subventions exceptionnelles sont attribuées par arrêté ministériel dès lors que « des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières » pour ces communes. Selon quelles modalités et quels critères sont attribuées ces subventions exceptionnelles ? À combien est estimé le nombre de bénéficiaires et selon quelle répartition ?

Le groupe Horizons votera les crédits de la mission.

**M. Benjamin Lucas (Écolo-NUPES).** En tant qu' élu du quartier populaire du Val Fourré, mais aussi du charmant village rural de Lainville-en-Vexin ou de communes périurbaines comme Magnanville, je condamne avec la plus grande fermeté les propos tenus par le Rassemblement national. Il est indigne d' opposer les difficultés de la Seine-Saint-Denis aux souffrances des territoires ruraux. On voit à quel fonds de commerce, à quelles velléités de stigmatisation et de brutalisation de certaines populations cela renvoie : l' extrême droite nous rappelle là ses cinquante années de haine et de racisme.

Madame la ministre déléguée, maire pendant vingt et un an, présidente de l' association Villes de France et de l' Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), vous savez combien les collectivités territoriales sont un pilier essentiel du pacte républicain, la première protection de nos concitoyens face aux urgences de leur quotidien. Elles sont en première ligne pour relever les grands défis de l' avenir, notamment le défi climatique. On ne peut pas se payer de mots à leur égard.

Vous avez dit que vos actions et propositions auraient procédé d' une « coconstruction » avec les associations d' élus – un terme que l' on entend souvent depuis le début de la législature. Ce n' est pas ce qu' elles nous disent : elles nous alertent sur leur asphyxie financière et sur le fait que vos propositions sont insuffisantes.

Selon l' APVF, les petites communes risquent de voir leurs dépenses d' énergie bondir, jusqu' à plus 600 % d' augmentation. L' Aquaspace de Beauvais risque de voir sa facture d' électricité augmenter de 700 000 euros.

Vous annoncez une hausse de la DGF inférieure à l' inflation, ce qui revient en fait à une baisse. Après plus de dix ans de baisse, dire que certaines communes verront leur dotation maintenue signifie se résigner à une précarisation constante des collectivités territoriales.

Vous supprimez la CVAE, ce que ne demandaient ni les élus locaux, ni les entreprises.

La présidente de la communauté d' agglomération du Beauvaisis, la « maire de Beauvau », si je puis dire, peut-elle demeurer insensible à la situation des collectivités territoriales ?

**M. Davy Rimane (GDR-NUPES).** Cette mission budgétaire est à l' image du pillage déguisé et pernicieux, déjà en marche sous le premier quinquennat du premier des « marcheurs », le Président de la République. Le changement de législature ne sera pas celui de la méthode, mais s' inscrira dans la continuité du précédent quinquennat : celui de la baisse des moyens, avec le retour de la contractualisation financière, celui de la soumission des collectivités territoriales au respect de l' austérité européenne , celui du racket des finances locales au profit des entreprises, de la suppression de la CVAE et de la baisse de la DGF en euros constants.

Cette déchéance est-elle le fruit amer d'un gouvernement simplement déconnecté de la réalité des territoires, ou la traduction jacobine d'un État qui semble souffrir d'un trouble aggravé de la personnalité obsessionnelle compulsive ?

À vouloir contrôler les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, régenter les faits et gestes des maires, on alimente la grogne sociale, car la conséquence de l'asphyxie financière des collectivités, que vous placez petit à petit sous tutelle étatique, que vous déresponsabilisez fiscalement, que vous privez progressivement de marges de manœuvre, retombe directement sur les citoyens : c'est l'incivisme que ces politiques alimentent et la défiance populaire qu'elles nourrissent.

Coincés entre les concours financiers qui stagnent et une inflation qui explose, les élus locaux se retrouvent à devoir renoncer à fournir à leurs habitants certains services publics – les cantines, crèches et autres, en Guyane, par exemple.

Ce budget assume de brimer les capacités d'investissement des collectivités et la continuité des services publics à destination des Français.

Vous m'opposerez, peut-être, le revirement aussi soudain que trompeur du Président de la République, qui appelle à un « nouveau chapitre de la décentralisation ». J'ai beau chercher, je ne trouve pas de cohérence entre ce semblant de prise de conscience et la mise sous tutelle des collectivités que le Gouvernement tente d'organiser par son fameux Pacte de confiance.

Je ne rappellerai pas le sort piteux qui lui a été réservé en première lecture à l'Assemblée nationale. Décentraliser revient à lâcher du lest, non à passer la laisse et à serrer le collier jusqu'à étranglement.

À quand une indexation de la DGF sur l'inflation ? Elle permettrait aux collectivités de protéger leur capacité d'autofinancement et leur donnerait de la visibilité pour programmer leurs investissements.

À quand une revalorisation des montants de la DETR et de la DSIL pour que l'investissement local puisse jouer un rôle de levier face à l'inflation ?

À quand un véritable bouclier énergétique d'urgence et un élargissement des frais réglementés de vente à l'ensemble des collectivités ?

L'impuissance publique des élus locaux par l'austérité financière et fiscale dessert autant la population par un niveau de services amoindri, que le dynamisme économique, qui dépend en majeure partie de l'investissement public local. C'est aussi desservir les ambitions gouvernementales en matière de transition écologique, car les aménagements colossaux nécessaires ne pourront se faire sans mener des concertations locales apaisées. Mais c'est aussi desservir l'engagement public.

Les élus ont répondu à chaque appel à la rescousse du Gouvernement – crise du covid-19, désertification médicale, crise sociale. Ne confondons pas dévouement et masochisme. En sortant le bâton, non la carotte, vous favorisez le découragement, alors que les solutions aux crises majeures de notre époque se trouveront non à Paris, mais à l'échelon de proximité.

Les territoires d'outre-mer sont fortement touchés par cette situation. En 2017, 32 % des Français d'outre-mer vivaient sous le seuil de pauvreté ; en 2022, ce taux est de 53 %, soit plus de vingt points en cinq ans. Les collectivités doivent faire face à une paupérisation sans précédent de la population. Il faut qu'elles investissent massivement dans leurs infrastructures publiques pour accompagner le développement démographique.

Les budgets et les crédits alloués ne sont pas au niveau des besoins. Cette situation n'est pas tolérable ; un plan d'accompagnement de nos territoires est urgent. L'État peut mais ne veut pas.

**M. Jean-Luc Warsmann (LIOT)**, Madame la ministre déléguée, dans un contexte si difficile, je partage les combats que vous menez, y compris au sein du Gouvernement, pour défendre les collectivités.

Nombre d'entre elles sont inquiètes s'agissant de l'énergie. Ne connaissant pas les aides dont ils peuvent bénéficier, les élus se trouvent dans une insécurité qui les conduit à annuler des programmes.

Pour ce qui concerne les subventions aux collectivités territoriales, notamment dans le cadre de la DETR, certaines entreprises ne répondent pas aux appels d'offres, car elles ne peuvent pas anticiper l'augmentation des prix des matières premières. Certes, des normes ont été fixées, notamment par un avis du Conseil d'État, mais ne pourrait-on pas augmenter l'acompte versé lorsqu'une subvention est attribuée, afin de permettre à la collectivité d'acheter les matériaux, même lorsque les travaux n'ont pas commencé ?

Il existe par ailleurs un vrai problème d'inégalité entre les collectivités du fait de la hausse des droits de mutation ces cinq dernières années. Quand certaines communes où l'immobilier monte perçoivent des montants scandaleux, le président du conseil départemental des Ardennes constate une épargne nette négative : il a dépensé tout ce qu'il a économisé depuis cinq ans. Certaines collectivités, où les personnes âgées sont nombreuses, n'arrivent plus à payer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Sans demander d'argent public supplémentaire, j'appelle de mes vœux une initiative du Gouvernement pour résoudre cette situation.

Enfin, le département des Ardennes, qui perd entre 1 000 et 1 500 de ses 270 000 habitants par an, a bénéficié d'une initiative heureuse de vos prédécesseurs : le Pacte Ardennes, signé le 15 mars 2019.

En trois ans, nous sommes parvenus à produire 23 % du gaz que nous consommons, grâce à des initiatives locales. Si tous les départements avaient fait de même, nous n'aurions plus besoin du gaz de M. Poutine !

Par ailleurs, après avoir recensé les bâtiments en ruine dans le territoire, nous les avons rasés pour retrouver des surfaces à bâtir.

Cette initiative a besoin d'être redynamisée. Lorsque le Président de la République s'est rendu à Charleville-Mézières pour un conseil des ministres délocalisé, j'ai souligné combien ce territoire en difficulté, si riche, sur les plans historique, industriel et agricole, avait besoin d'un accompagnement de l'État. Tous les Ardennais sont mobilisés et attendent votre impulsion.

**Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée.** Monsieur le président, le Fonds vert, doté à hauteur de 2 milliards, constitue une première en matière de financement de la transition écologique dans les territoires. Trois axes ont été définis.

Il s'agit d'abord d'améliorer la performance environnementale, en accélérant la rénovation énergétique des bâtiments, en valorisant les biodéchets et en modernisant l'éclairage public.

Il faut aussi adapter les territoires au changement climatique – renaturer les villes, lutter contre les îlots de chaleur urbains et prévenir les risques naturels, y compris en outre-mer.

Enfin, le Fonds vert contribuera à améliorer le cadre de vie, en soutenant des projets de sobriété en matière de mobilité – covoiturage, parkings relais – et en matière foncière, avec le renouvellement des friches et la restructuration des locaux d'activité.

Le fonds accompagnera les collectivités territoriales pour déployer les zones à faibles émissions (ZFE), afin d'améliorer la qualité de l'air. Il financera le déploiement de la stratégie nationale pour la biodiversité dans les territoires à hauteur de 150 millions. Son originalité réside dans ses modalités de fonctionnement : déconcentré, il s'adaptera aux besoins de chaque territoire, dans un esprit de souplesse et de fongibilité.

Lorsque la Cour des comptes a rendu son rapport, la situation fiscale des collectivités était favorable, du fait de la croissance et de l'inflation, mais l'année 2022 a fragilisé le bloc communal. Le Gouvernement n'a toutefois pas souhaité indexer les bases fiscales, qu'il a relevées de 3,4 % en 2022 et d'environ 7 % en 2023. Les départements et les régions bénéficieront en outre de recettes de TVA.

La LFR pour 2022 a également prévu des dotations spécifiques pour les départements et les régions, afin de répondre à l'augmentation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle et à la revalorisation du RSA. En 2023, 700 millions d'euros supplémentaires seront versés. Nous avons étudié avec attention le modèle fiscal des collectivités, qu'a décrit un rapport d'information de la commission des finances du Sénat.

Le plan Marseille en grand est un dossier que le Président de la République et le ministre de l'intérieur et des outre-mer suivent en effet de près. La dotation de 254 millions d'euros, versée en 2022 pour rénover les écoles, sera gérée par la Société publique locale d'aménagement d'intérêt national. Quant au volet mobilités, le groupement d'intérêt public (GIP) a été abondé à hauteur de 1 milliard de subventions et de dotations.

Madame Guévenoux, la LFR pour 2022 a fait le choix de concentrer le filet de sécurité sur les communes les plus fragiles. Un amendement du rapporteur général du budget au projet de loi de finances pour 2023 étendra vraisemblablement à 80 % des communes le bouclier tarifaire pour les dépenses d'énergie.

De nombreuses communes déplorent de devoir reverser tout ou partie de la taxe d'aménagement à leur intercommunalité de rattachement, conformément à la LFI pour 2022 – les EPCI supportent les charges de centralité dans les territoires et financent les principaux équipements publics.

Néanmoins, cette loi est souple : elle ne comprend ni plafond, ni seuil. Les intercommunalités peuvent délibérer sur leurs modalités de fonctionnement jusqu'au

31 décembre. Une dotation de solidarité supplémentaire est possible, si les budgets de certaines communes l'exigent.

Gabriel Attal et moi-même avons demandé aux services de l'État local de communiquer sur les marges possibles auprès des élus. Les dispositions relatives à la taxe d'aménagement sont certes de nature législative, mais nous examinerons toute proposition avec attention.

Monsieur Ménagé, le filet de sécurité concerne bien les syndicats de communes – un décret a été pris en ce sens. Quant à l'agenda rural, j'ai indiqué que 200 millions étaient « fléchés » vers les communes rurales, qui ont perçu 1 milliard depuis 2014. Les dispositifs de l'ANCT ont bénéficié à au moins 28 000 communes en France. Les maisons France Services montrent aussi la solidarité de l'État envers ces territoires. Comme d'autres ministres, anciens élus locaux, je porte une attention particulière à ce soutien dans tous les départements et je m'efforce d'aller à leur rencontre.

Je ne peux pas vous laisser opposer le rural et l'urbain. De manière bien plus stratégique, le Gouvernement les fait travailler ensemble. Au sein des intercommunalités, il y a toujours des communes rurales, à l'égard desquelles les exécutifs sont particulièrement vigilants.

Mme Obono a relevé une baisse des crédits de la mission de 13 % : elle s'explique par le fait qu'un dispositif exceptionnel prend fin. Une suite est toutefois prévue, afin de ne pas interrompre les projets en cours.

S'agissant du traitement des titres sécurisés, 10 millions ont été budgétés au titre du plan d'urgence pour faire face à l'engorgement. Des propositions pourront être faites pour 2023.

La baisse des impôts locaux s'accompagne toujours de compensations à l'euro près et dynamiques.

Quant aux baisses des dotations, madame la députée, vous vous êtes trompée dans vos calculs. La DGF a augmenté de 320 millions. Je rappelle que les collectivités territoriales avaient dû encaisser une baisse catastrophique, de plus de 13 milliards, de la DGF entre 2014 et 2018.

En outre, le Fonds vert sera abondé de 2 milliards ; le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) progresse de 200 millions.

La CVAE sera compensée à l'euro près, il n'y aura pas d'année blanche. L'attribution d'une part de TVA ne suffisant pas à compenser intégralement la perte de recettes liée à sa suppression, 500 millions viennent compléter l'enveloppe globale de 11 milliards. Monsieur Pauget, l'année 2023 entre bien dans le calcul de la période de référence pour la compensation, ce que de nombreux élus ont demandé. L'État ne conserve donc rien de la CVAE collectée en 2022.

Monsieur Balanant, la rénovation des bâtiments publics et privés est aussi une délégation du ministre chargé de la ville et du logement, Olivier Klein. Une dotation de droit commun de 2 milliards est prévue pour les bâtiments publics. S'y ajoutent les dispositifs de rénovation urbaine : l'ANCT travaille avec les bailleurs sociaux, notamment pour améliorer l'isolation thermique de ces bâtiments.

Quant aux critères de la DGF, ils ne portent pas sur la population des territoires. La DSIL a par ailleurs été fortement augmentée : nous n'envisageons pas d'améliorer ses critères.

Monsieur Lemaire, outre les mesures de la LFR, le filet de sécurité et l'augmentation de la DGF permettront aux communes en grande difficulté de faire face à leur situation. En cas de tension de trésorerie, une avance de DGF ou de fiscalité locale pourra être sollicitée auprès du préfet – je rappelle que le PLF prévoit également une augmentation des bases fiscales.

Quant aux subventions exceptionnelles – 2 millions en 2023 –, elles ne sont accordées que si le budget des communes connaît un déséquilibre et requièrent des instructions ministérielles aux préfets. Depuis 2011, 18 communes et EPCI à fiscalité propre par an ont bénéficié de ces soutiens exceptionnels. En outre, un mécanisme de subventions spécifiques indemnise les communes forestières victimes de scolytes.

Monsieur Rimane, l'ensemble des dotations d'investissement de droit commun s'élève à 2 milliards, de même que le Fonds vert. Les communes seront habilitées à soumettre leurs projets aux préfets de département ou de région, puisqu'il ne s'agit pas de projets imposés par l'État.

S'agissant de l'outre-mer, nous avons finalisé un rattrapage de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (Dacom) sur la DGF, de 26 millions en 2023, pour la quatrième année, et des augmentations automatiques. Les territoires ultramarins sont donc bien compris dans ce budget pour 2023.

Vous avez raison au sujet du caractère imprévisible du filet de sécurité, monsieur Warsmann, mais chaque système a ses avantages et ses inconvénients. Vous faites allusion à la troisième condition prévue par le décret. Il faudra en effet attendre que le compte administratif de 2023 soit établi pour savoir si l'on peut bénéficier de la dotation de soutien. Comme je l'ai déjà indiqué, les communes peuvent d'ores et déjà demander au préfet de bénéficier par anticipation de 30 % à 50 % du montant de cette compensation. Le ministre délégué chargé des comptes publics, Gabriel Attal, a signé le décret et les communes ont jusqu'au 15 décembre pour présenter leur copie.

Votre proposition qui consiste à anticiper le versement par l'État de subventions en faveur de projets pour compenser la hausse des coûts des matières premières est intéressante – on peut aussi réfléchir à des avances accordées par les différents partenaires. Je vous répondrai par écrit.

Les recettes supplémentaires au titre des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) représentent 1,6 milliard. Cette progression ne concerne pas de la même manière tous les départements et les communes, mais leurs charges sont également différentes. C'est une réalité difficile à corriger.

Le Pacte Ardennes est une belle réussite, dont vous avez témoigné.

**M. le président Sacha Houlié.** Nous en venons aux questions des autres députés.

**M. Ludovic Mendes (RE).** La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu de faciliter la création de communes nouvelles. C'est un échec. Très peu de communes ont décidé de fusionner pour apporter un meilleur service à leurs habitants.

Beaucoup, du fait de budgets beaucoup trop faibles, ne peuvent pas faire face aux dépenses d'entretien courant, pour lesquelles les EPCI n'ont pas toujours la compétence pour intervenir.

Comment améliorer l'incitation financière en faveur de la création de communes nouvelles ?

Un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) de juillet 2022 propose d'individualiser les modalités d'accompagnement des communes nouvelles par l'État. Contrairement à ce qui avait été prévu par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de commune, dite « loi Marcellin », il s'agit pour l'État, non pas d'imposer, mais de rassembler tous les acteurs concernés – préfecture, conseil départemental, présidents d'EPCI – pour mieux aider les communes nouvelles et éventuellement mettre en place un plan de financement de cinq ans.

**Mme Edwige Diaz (RN).** Au nom de la protection des communes et de la préservation de leurs finances, je me réjouis des votes intervenus à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027. L'article 13, qui visait à encadrer l'évolution des concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, a été rejeté. Grâce aux oppositions, il en a été de même pour de nombreux autres articles. Cela a permis de vider ce projet de loi de sa substance et de desserrer d'un cran la contrainte qui étrangle les collectivités territoriales.

Les 320 millions d'euros supplémentaires proposés au titre de la DGF sont bien insuffisants. Les communes doivent faire face à la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires ainsi qu'à l'augmentation du coût de l'énergie et des matières premières. Les élus locaux veulent que la DGF soit indexée sur l'inflation – ce que vous ne proposez pas. En avez-vous conscience ?

Les communes sont de plus en plus privées de leurs leviers fiscaux. Elles ont perdu la taxe d'habitation. Désormais elles doivent reverser une part de la taxe d'aménagement aux EPCI. Et voici qu'elles doivent renoncer à la CVAE. Cette mesure va couper le lien entre fiscalité locale et fiscalité des entreprises. Les élus craignent de ne plus récolter les fruits de leurs efforts en matière d'attractivité. La suppression de la CVAE risque de les décourager d'entreprendre des projets de développement économique. Que leur répondez-vous ?

**M. Philippe Latombe (Dem).** Je souhaite attirer votre attention sur le type de problèmes auxquels sont souvent confrontés les maires des communes rurales à travers un exemple précis.

Afin de pas laisser mourir son centre-bourg, la commune de Maché a acheté le bâtiment où se trouvait précédemment le débit de tabac, afin de le transformer en bar-restaurant proposant des services complémentaires – point La Poste et Française des jeux, relais colis et bureau de tabac – sur lesquels repose la viabilité du projet. La commune s'est associée à celle d'Apremont, voisine, ce qui représente un bassin de population de 3 400 habitants. Une demande de licence de débit de tabac a été adressée au service des douanes. Les habitants sont en effet contraints de parcourir de nombreux kilomètres pour effectuer leurs achats de tabac, au détriment des commerçants de ces deux communes. La demande a été refusée. Comme les deux communes n'ont pas fusionné, seule la revente du tabac peut être autorisée, ce qui n'est pas suffisant. La personne qui avait accepté de prendre la gérance du bar-restaurant est à deux doigts de renoncer et le maire se désespère. Son projet

représente un lourd investissement pour une petite commune. Il s'inscrit dans la ligne de la politique du Gouvernement sur la revitalisation des centres-bourgs, qui constitue un enjeu majeur pour l'égalité entre les territoires et pour leur transition écologique.

Ne faudrait-il pas envisager plus de souplesse en matière de décisions administratives quand il s'agit de répondre aux besoins des collectivités locales et de leurs habitants ?

**M. Christophe Bex (LFI-NUPES).** Les enjeux de développement des territoires sont déterminants pour l'équilibre de notre pays. Cela est d'autant plus vrai en raison du phénomène de métropolisation : les quinze plus grandes villes représentent 80 % de la croissance. Le mouvement des gilets jaunes impose de garder à l'esprit l'ampleur des fractures territoriales qui menacent à terme la cohésion du pays.

Si l'urgence est aujourd'hui sociale, elle est aussi territoriale. Il existe en effet des territoires délaissés par les gouvernements successifs, où les services publics disparaissent progressivement. Les dispositifs de péréquation constituent une dimension essentielle des politiques de solidarité envers et entre les collectivités territoriales, car ils visent à réduire les disparités de ressources et de charges. Mais, contrairement à ce que vous affirmez, leur portée tend à se réduire du fait de votre soif pour une maîtrise irréfléchie des comptes publics. Votre refus d'indexer l'enveloppe globale de la DGF sur l'inflation représente une perte nette pour les collectivités, et ce malgré la hausse de 320 millions d'euros que vous annoncez. Si l'on considère plus attentivement les différentes composantes de la DGF, on constate que, malgré les augmentations de 90 millions d'euros de la DSU et de la DSR et celle de 30 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité prévues par le PLF 2023, les montants globaux de ces dotations sont en réalité en diminution en euros constants et à population égale compte tenu de l'inflation prévisionnelle.

Quand allez-vous prendre conscience de la nécessité de renforcer les mécanismes de péréquation verticale pour favoriser le développement conjoint des métropoles et des territoires périurbains et ruraux ?

**M. Yoann Gillet (RN).** Le PLF pour 2023 ne répond absolument pas à la situation à laquelle doivent faire face les collectivités territoriales, qui sont exposées aux différentes crises que traverse notre pays. Pire, vous prévoyez pour elles l'austérité.

Les dépenses de fonctionnement s'accroissent en raison de l'augmentation du point d'indice – méritée pour les fonctionnaires, mais imposée par le Gouvernement sans compensation – et du coût de l'énergie. Quant aux ressources, elles sont à la peine. Les élus, malgré leur sérieux, ont du mal à boucler leur budget. Quelle est la solution proposée le Gouvernement ? Asphyxier encore un peu plus les collectivités territoriales.

S'agissant des dépenses, cet été nous vous avons arraché un budget pour les collectivités, après votre rejet en bloc de la compensation totale de l'augmentation du point d'indice que nous propositions. Mais cela reste insuffisant. Vous avez décidé d'en faire ce que vous appelez un « filet de sécurité ». Celui-ci est malheureusement troué !

Ses critères sont tels que moins de 10 % des communes pourront en bénéficier. De plus, il faudra attendre le vote des comptes administratifs de 2022 pour savoir en 2023 lesquelles seront éligibles. Vous avez « généreusement » proposé aux maires de demander une avance. Mais lequel d'entre eux prendra le risque d'en demander une s'il doit la rembourser par la suite ? Le document publié par le ministère précise que les versements

pourront s'étaler jusqu'au 31 décembre 2023. Quand on connaît la lenteur de l'État pour payer, il y a de quoi être inquiet. Vous demandez aux maires de sauter, alors que votre filet de sécurité est complètement déchiré.

En matière de recettes, ce n'est guère mieux, mais je n'ai pas le temps de développer.

La fonction de ministre valait-elle de renier la réalité du terrain et ce mépris pour les collectivités ?

**M. Emmanuel Mandon (Dem).** Le décret sur le filet de sécurité a été publié le 14 octobre dernier. Il s'agit d'une réponse très attendue pour atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie pour les collectivités. Dans le même temps, le Conseil d'État a publié un avis relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique, et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision.

Nous sommes interpellés par des maires qui sont fortement inquiets de voir les tarifs qu'on leur applique augmenter ou parce qu'à l'expiration d'un marché, on leur propose des prestations dont le prix est jusqu'à huit fois plus élevé, comme l'a rappelé le ministre délégué aux comptes publics vendredi dernier.

Pourriez-vous préciser l'articulation entre le décret sur le filet de sécurité et l'avis du Conseil d'État ? Il faut aider les collectivités à y voir plus clair et les rassurer pour construire un pacte de confiance.

**Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES).** Puisqu'un collègue du Rassemblement national a mis en cause directement le département de la Seine-Saint-Denis, je vous invite à répondre avec plus de précision, madame la ministre déléguée. Vous pouvez pour ce faire vous appuyer sur les conclusions de l'institut Montaigne, qui remet en question un certain nombre d'idées reçues.

Vous auriez pu rappeler qu'il est faux de dire que les quartiers pauvres sont mieux traités par l'État que la France périphérique. À titre d'exemple, la Seine-Saint-Denis compte 1 100 personnels de la fonction publique hospitalière pour 100 000 habitants, contre 1 800 en moyenne en France métropolitaine.

Autre idée reçue : les territoires les plus pauvres reçoivent plus au titre de la solidarité nationale, alors qu'ils y contribuent peu. La Seine Saint-Denis est le huitième plus gros contributeur à la sécurité sociale, alors qu'elle est le département qui reçoit le moins de celle-ci.

Troisième idée reçue : les habitants des quartiers pauvres vivent des transferts sociaux. Encore une fois, c'est faux. La moyenne nationale des revenus issus des transferts sociaux est de 6 800 euros par habitant, tandis qu'elle est seulement de 6 100 euros en Seine-Saint-Denis.

Il faut donc réfuter avec des arguments solides ces idées fausses qui visent la population de ce département, afin de ne pas alimenter la xénophobie en vogue.

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** Je peine à trouver des réponses précises dans vos propos.

Prenons par exemple le Fonds vert, dont vous dites qu'il serait doté de 2 milliards d'euros. Malgré les questions posées à ce sujet, je n'arrive toujours pas à savoir si cette somme correspond à une année ou à l'ensemble de la législature. Dans le second cas, cela serait une insulte au vu de l'urgence climatique. Dans le premier, cela reste très insuffisant, car on estime à environ 10 milliards d'euros par an les besoins au seul titre de la rénovation thermique des bâtiments. Je souhaite une réponse précise sur la répartition de ce fond.

Le Conseil d'État a de nouveau condamné l'État pour son incapacité à faire respecter les normes de niveaux de pollution dans les principales agglomérations françaises. L'astreinte de 20 millions d'euros constitue une charge supplémentaire pour le contribuable. C'est d'autant plus tragique que les collectivités locales investissent pour pallier la passivité de l'État. Vous faites donc payer deux fois le coût de votre inaction aux contribuables. Voire trois fois si l'on prend en compte les effets sur leur santé. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air évalue ce dernier à 97 milliards d'euros par an – soit l'équivalent du plan de relance.

**Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée.** J'avais omis de répondre au rapporteur pour avis sur la délivrance de titres et le plan d'urgence. En complément des deux fractions actuelles de la dotation annuelle, une première part forfaitaire de 4 000 euros sera attribuée pour tout nouveau DR, provisoire ou définitif, installé entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 juillet 2022. Une seconde part bénéficiera aux DR déjà installés quand leur taux d'utilisation augmente. L'ANTS versera pour sa part une prime d'installation forfaitaire de 4 000 euros pour l'ouverture d'un centre temporaire et elle continuera de verser la prime d'installation de 4 000 euros qui accompagne tout déploiement permanent d'un nouveau dispositif fixe.

La situation globale s'améliore. Le stock de demandes de titres d'identité et de voyage est passé sous la barre des 600 000 au niveau national. Les délais de prise de rendez-vous se stabilisent à 49,5 jours – contre 90 jours au début de l'été. Certaines communes dynamiques arrivent à répondre aux demandes dans un délai de six ou sept jours. Les délais d'instruction et de délivrance continuent donc à se réduire, respectivement d'un et deux jours. Il faut désormais éliminer les doublons de rendez-vous.

L'objectif est de parvenir à un délai de 30 jours pour obtenir un rendez-vous. Le nombre de DR va progresser de 500 en 2023, pour atteindre un total de près de 5 000. Il faut développer des plateformes numériques similaires à Doctolib, pour lesquelles le coût de raccordement est de 1 000 euros par commune. L'État en prendra en charge la moitié. Quelque 1 300 communes se sont d'ores et déjà connectées et le ministre de l'intérieur et des outre-mer souhaite augmenter fortement leur nombre en les soutenant.

Comme M. Mandon, je salue l'avis du Conseil d'État qui apporte un éclairage sur les adaptations possibles de la mise en œuvre des contrats, notamment pour les travaux ou pour les prestations telles que la restauration collective. Le filet de sécurité et le plafonnement des prix de l'énergie sont destinés à répondre aux difficultés des petites communes. Ces mesures ont été adoptées dans le cadre de la LFR pour 2022, et le filet de sécurité sera prolongé en 2023.

M. Mendes a abordé la question des communes nouvelles. Leur création repose d'abord sur la volonté des communes de se rassembler. Une telle création fait l'objet d'un soutien financier et l'État accompagne régulièrement les projets des communes volontaires. Il faut en effet que l'on progresse en matière de rassemblement de communes. Mais, pour l'avoir vécu dans mon département, je sais qu'il n'est pas toujours facile de faire aboutir un

tel projet. Cela suppose au préalable que les maires, les conseils municipaux et la population y soient favorables.

M. Bex estime qu'il faut développer la péréquation verticale. C'est bien ce que nous faisons, puisque nous augmentons la DSR de 200 millions d'euros, la DSU de 90 millions d'euros et les dotations d'intercommunalité de 30 millions d'euros. Cela repose sur un financement spécifique par l'État prévu dans le PLF pour 2023 et non sur un écrêtement, ce qui est une nouveauté. Je prends donc vos propos comme un encouragement.

Madame Regol, les 2 milliards d'euros prévus pour le Fonds vert concernent bien la seule année 2023, conformément au principe d'annualité budgétaire. L'effort se poursuivra en 2024.

La pluriannualité est l'un des objectifs poursuivis par le projet de loi de programmation des finances publiques. Je regrette donc que les oppositions aient combattu des dispositions qui auraient pu donner une visibilité pluriannuelle en matière de dépenses et éventuellement de recettes. C'est peut-être le rôle d'une opposition, mais ce n'est pas très constructif.

M. Latombe m'a interrogée sur l'encadrement administratif de l'installation des débits de tabac et sur les difficultés que rencontre la commune de Maché. Cette installation est soumise à un régime de contrôle administratif strict, qui relève du ministre chargé des comptes publics. Néanmoins, le Gouvernement met tout en œuvre pour soutenir le commerce et les lieux de sociabilité indispensables dans les zones rurales. C'est l'un des objectifs des programmes Agenda rural et Petites Villes de demain. On peut aussi citer le projet « 1 000 cafés », lancé par le groupe SOS, et les initiatives de soutien au commerce en zone rurale telles que « Comptoirs de campagne », « Villages vivants » ou « Bistrots de pays ». Enfin, le Gouvernement soutient la possibilité de créer une licence IV sur déclaration jusqu'à la fin de l'année 2022, dans les communes de moins de 3 500 habitants qui n'en disposent pas. En avril 2022, 200 licences IV avaient été créées à ce titre, soit une augmentation de 60 % par rapport à 2020.

Je m'inscris en faux contre les propos de M. Gillet, qui m'accuse d'avoir vendu mon âme pour entrer au Gouvernement. Je suis une élue locale et je le reste. Je ne permets pas que l'on dise que je méprise les collectivités locales. Je trouve cela scandaleux.

*La commission en vient à l'examen pour avis des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis).*

**Article 27 et état B : Crédits du budget général**

*Amendement CL26 de M. Thomas Ménagé.*

**M. Thomas Ménagé (RN).** À l'issue de l'audition de Mme la ministre déléguée, nous constatons tous un manque de soutien aux collectivités locales, en particulier aux petites communes, aux EPCI et aux syndicats intercommunaux. Le filet de sécurité n'est pas à la hauteur des attentes des élus locaux, d'autant que les modalités de calcul et de répartition sont opaques. Cet amendement vise à créer un fonds de 200 millions d'euros pour aider les communes et leurs groupements.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Au cours de son audition, Mme la ministre déléguée nous a fait part, au contraire, d'éléments rassurants. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

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

*La commission examine ensuite pour avis les articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

**Article 45 : Répartition de la dotation globale de fonctionnement**

*Amendements CL39 et CL40 de Mme Sandra Regol.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** La DPEL, créée pour assurer aux communes rurales les moins peuplées les moyens nécessaires en la matière, est versée, en métropole, aux communes de moins de 1 000 habitants, mais sous condition de potentiel financier. Par l'amendement CL39, nous proposons de supprimer ce seuil d'éligibilité restrictif, qui conduit à exclure du bénéfice de la DPEL près de 3 000 petites communes.

L'amendement CL40 est un amendement de repli, qui tend à relever le seuil d'éligibilité.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Le dispositif que vous proposez n'a pas été retenu par la commission mixte paritaire qui s'est réunie sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 et dont les travaux ont été conclusifs. Il serait paradoxal de l'introduire dans le PLF à peine quelques semaines plus tard. Avis défavorable sur les deux amendements.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CL34 de Mme Sandra Regol.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** Il vise à rendre plus progressive la sortie du régime du Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), en étalant sur quatre ans au lieu de deux la diminution des sommes versées aux collectivités.

Les amendements que je défends visent tous à soutenir les collectivités, soit en maintenant des dispositifs, soit en étalant leur extinction dans le temps. Aucun n'entraînerait de dépense supplémentaire pour l'État.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Nous partageons l'objectif, mais divergeons sur les modalités. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL33 de Mme Sandra Regol.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** Les réformes fiscales successives ont eu des conséquences sur le calcul de la dotation d'intercommunalité perçue par les EPCI à fiscalité propre. Aux termes de cet amendement, ceux-ci percevraient en 2023 et en 2024 une dotation par habitant au moins égale à celle qu'ils ont perçue en 2022. Ils ont besoin d'un peu de visibilité.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** L'article L. 5211-28 du CGCT prévoit déjà des dispositifs qui atténuent les effets que vous mentionnez. Mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 45 non modifié.*

#### **Après l'article 45**

*Amendement CL18 de Mme Danièle Obono.*

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES).** En 2014, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a introduit, à l'article L. 5211-28-2 du CGCT, une disposition permettant la mise en commun des DGF des communes au niveau de l'intercommunalité. Ce dispositif a été complété et assoupli par la LFI pour 2020, mais toujours dans le même objectif : redistribuer tout ou partie de la DGF en fonction de critères choisis par l'intercommunalité.

Nous défendons une vision de la décentralisation dans laquelle l'intercommunalité est au service des communes et demeure sous le statut d'établissement public et non de collectivité territoriale au sens strict, qui est celui des communes, des départements et des régions. La commune doit rester l'échelon de base de la République.

Nous refusons que la répartition de la DGF des communes soit faite par l'intercommunalité, car cela risque d'affaiblir leur liberté et leur autonomie. De tels dispositifs encouragent le transfert de responsabilités croissantes aux EPCI. À terme, les conséquences seront irréversibles.

Nous proposons de supprimer ce dispositif, d'autant qu'il n'est pas désiré par les élus locaux, qui s'en sont très peu saisis.

**M. le président Sacha Houlié.** C'est un dispositif que j'ai moi-même contribué à créer pour la communauté urbaine du Grand Poitiers, ensemble de 40 communes dont la plupart sont urbaines et périurbaines, mais dont certaines sont très rurales. La constitution de l'EPCI, très intégré et mutualisé, a eu pour effet de transférer le potentiel fiscal des communes rurales vers les communes urbaines, notamment en les privant de leur DSR, remplacée par une DSU, ce qui les a appauvries très sensiblement. Ce dispositif, réformé par la LFI pour 2020, a permis de redistribuer la richesse au sein de l'EPCI en faveur des communes les moins riches. Il est exact qu'il a été très peu utilisé, puisque seul la communauté urbaine du Grand Poitiers y a eu recours. Je suis très hostile à sa suppression, car il marche très bien et bénéficie d'ailleurs à des collectivités dirigées par des élus appartenant à l'opposition au niveau national.

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement.*

**Article 46 :** *Augmentation de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 46 non modifié.*

## Après l'article 46

*Amendements CL32 et CL29 de Mme Sandra Regol.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** Ils visent à éviter que les communes nouvelles ne subissent, au moment de leur création, une baisse des dotations par rapport à ce que percevaient antérieurement les communes qui la composent.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Avis défavorable sur les deux amendements. Il existe déjà des dispositifs qui permettent de soutenir les communes nouvelles. En outre, Mme la ministre déléguée l'a indiqué lors de son audition, ce ne sont pas seulement des raisons financières qui bloquent le mouvement de création de communes nouvelles.

S'agissant de l'amendement CL29, je précise que l'article 194 de la LFI pour 2022 a permis l'éligibilité à la DSR pour certaines communes nouvelles qui regroupent plus de 10 000 habitants.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CL28 de M. Jérémie Iordanoff.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** Il vise à ce que les métropoles conduisent, à titre expérimental, une évaluation environnementale des projets territoriaux financés par la DETR et la DSIL. Cette mesure s'inscrit dans la logique de ce que demandent les divers réseaux de protection de l'environnement. Nous venons d'en discuter, les financements ne sont pas suffisants dans ce domaine, d'où l'intérêt d'un tel outil. Rappelons que l'État a été de nouveau condamné ce jour par le Conseil d'État et que l'amende est plus élevée encore que la fois précédente.

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL20 de Mme Danièle Obono.*

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES).** L'ingénierie locale est l'ensemble des expertises et savoir-faire professionnels dont les collectivités ont besoin pour mener à bien des politiques publiques essentielles. Par cet amendement, nous proposons d'ajouter les projets de développement de l'ingénierie locale à la liste des dépenses éligibles à la DSIL.

La complexification de la mise en œuvre des politiques publiques et le développement de la logique des appels à projets pour l'attribution des subventions creusent les inégalités entre collectivités, d'autant plus que, dans le même temps, l'État s'est retiré des territoires. La délégation aux collectivités territoriales du Sénat a remis, le 29 septembre dernier, un rapport consacré aux services déconcentrés de l'État. Les collectivités et acteurs locaux auditionnés dans ce cadre ont fait le constat d'une baisse de compétence de ces services en matière d'ingénierie.

Les petites communes, qui peuvent avoir la volonté d'agir mais ne disposent pas des moyens financiers, techniques et humains nécessaires, en payent le prix. Elles sont, dès le départ, défavorisées par rapport aux collectivités plus grandes.

La transition écologique est un défi qui implique une expertise particulière. Les petites communes ont les mêmes compétences que les communes plus importantes, et les mêmes impératifs s'imposent à elles. Toutefois, elles n'ont pas les moyens de recruter un personnel dédié à ces questions.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Le développement de l'ingénierie est effectivement un enjeu majeur. C'est pourquoi l'ANCT peut intervenir gratuitement pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les intercommunalités de moins de 15 000 habitants. L'amendement me semble satisfait. Avis défavorable.

**M. le président Sacha Houlié.** Le Sénat est sévère à l'égard des préfets et des sous-préfets en ce qui concerne l'ingénierie fournie par leurs services.

**M. Ludovic Mendes (RE).** L'ANCT et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) peuvent effectivement apporter un accompagnement gratuit. De même, l'État accompagne automatiquement et gratuitement les collectivités pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des PLU.

En Moselle, le préfet et le président du conseil départemental ont signé des conventions qui permettent de monter un dossier d'accompagnement unique. Le département apporte l'ingénierie grâce à un établissement public dénommé Moselle agence technique (Matec).

Il est de la responsabilité des collectivités territoriales d'accompagner les petites communes. Toutes ne le font pas. Peut-être faudrait-il se tourner vers les régions et les départements.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CL30 de M. Jérémie Jordanoff.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** Nous proposons d'articuler le devoir de vigilance aux règles de soutien à l'investissement local. Il est nécessaire d'inciter les collectivités à faire respecter ce devoir de vigilance. Il faut s'assurer de la qualité des conditions de travail tant dans les sociétés mères que dans les entreprises sous-traitantes. Nous l'avons durement constaté à l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** L'intention est louable mais, tel qu'il est rédigé, l'amendement interdirait purement et simplement de financer avec la DSIL des projets où interviendraient des entreprises qui ne respecteraient pas la loi relative au devoir de vigilance. La mesure n'a pas été évaluée et irait probablement trop loin. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CL36 de Mme Sandra Regol et CL21 de M. Christophe Bex (discussion commune).*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** L'amendement CL36 tend à créer une commission régionale des investissements locaux chargée de contrôler la répartition de la DSIL, dans laquelle siègeraient deux parlementaires. La décision d'attribuer les subventions continuerait à relever du préfet de région. Cette proposition, inspirée par l'AMF, s'inscrit dans

une logique de décentralisation, de déconcentration et d'amélioration du fonctionnement, comme l'ensemble des autres amendements que j'ai présentés.

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES).** L'amendement CL21 vise à améliorer la procédure d'attribution de la DSIL en la rendant plus transparente et, surtout, en y incluant les élus.

Actuellement, l'attribution de la DSIL est confisquée, puisqu'elle est entièrement entre les mains du préfet de région. Nous proposons que la DSIL soit désormais attribuée par le préfet de département, comme c'est le cas pour la DETR.

Nous proposons en outre de créer, sur le modèle de la commission DETR, une commission départementale composée de parlementaires et d'élus locaux. Elle se réunirait au moins une fois par an et serait saisie pour avis concernant toute demande supérieure à 100 000 euros. Elle fixerait les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention. Elle serait destinataire de documents explicatifs relatifs aux dossiers, à la répartition des subventions et aux éléments sur lesquels se sont fondés les préfets pour accepter ou non les demandes. Les dossiers complets et recevables lui seraient transmis.

Une telle modification du mode d'attribution de la DSIL redonnerait de la place aux élus dans la répartition des crédits attribués par l'État aux collectivités. Elle permettrait aussi de simplifier et d'harmoniser les procédures applicables à la DSIL et à la DETR.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** Les deux amendements visent à aligner la procédure applicable à la DSIL sur celle qui existe pour la DETR, en créant une commission départementale. L'objet principal des commissions DETR est de fixer les catégories de projets pouvant être subventionnés. Pour ce qui est de la DSIL, la liste des projets susceptibles d'être financés est fixée par la loi, à l'article L. 2334-42 du CGCT. Il faudrait donc modifier au préalable cet article pour confier un tel rôle à une commission départementale. J'émet, pour cette raison, un avis défavorable sur les deux amendements.

S'agissant de l'amendement CL21, l'opportunité de faire « descendre » l'attribution de la DSIL au niveau de préfet de département peut faire l'objet de débats. Pour un certain nombre de projets d'ampleur, la région est, selon moi, le bon échelon.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CL23 de M. Christophe Bex.*

**M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES).** Il vise à demander au Gouvernement un rapport sur l'état des finances publiques locales.

Nous souhaitons vous alerter à ce sujet. Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a été celui de la baisse drastique des dépenses de fonctionnement des collectivités. La DGF est passée de 43 milliards d'euros en 2013 à environ 27 milliards, soit une baisse supérieure à 10 milliards.

Ce premier quinquennat a été celui d'une fausse stabilité, malgré les arguments mis en avant en la matière. La DGF stagne autour de 26 milliards ; elle n'évolue pas en fonction de l'inflation, ce qui représentera un manque à gagner de plus de 1 milliard en 2023. Il s'agit d'une perte nette pour les collectivités, alors qu'elles doivent faire face à des surcoûts très

importants et que le Gouvernement prend des mesures unilatérales sans les financer – par exemple la hausse du point d’indice.

La présidence d’Emmanuel Macron, c’est aussi la suppression de la taxe d’habitation et de la CVAE. La TVA, compensation fétiche du Gouvernement, devient le premier impôt local, alors que c’est l’impôt le plus injuste. Avec ces réformes, la fiscalité locale pèse davantage sur les propriétaires, devenus les principaux contribuables, et moins sur les entreprises. Le lien entre les collectivités, les citoyens et les entreprises d’un lieu donné en ressort affaibli.

Tous ces facteurs pèsent sur le maintien de l’offre de services publics locaux et sur la qualité de ces services. On demande aux élus locaux de faire toujours plus mais avec moins, sans nouveaux financements ni incitations. Au contraire, en coupant le lien établi par l’impôt local, l’exécutif désincite les élus à développer des services publics locaux en vue de rendre leur collectivité attractive.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** La Cour des comptes présente chaque année un rapport à ce sujet. Désormais, le Parlement tient un débat annuel sur la question. Avis défavorable.

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendement CL31 de M. Jérémie Jordanoff.*

**Mme Sandra Regol (Écolo-NUPES).** De plus en plus de missions sont confiées aux collectivités territoriales en matière de transition écologique, de résilience sanitaire et de rénovation du patrimoine. Nous proposons que le Gouvernement remette un rapport évaluant les moyens dont disposent les collectivités pour la transition écologique. Sur cette base, nous pourrions adapter les dotations de manière plus juste. Il s’agit une fois de plus d’un amendement de bon sens, soutenu par les associations et les collectivités.

**M. Philippe Pradal, rapporteur pour avis.** On nous remet suffisamment de rapports en ce moment. En matière de lutte contre le dérèglement climatique, vous en conviendrez, le temps est davantage à l’action. Avis défavorable.

*La commission rejette l’amendement.*

\*

\* \*

*La séance est levée à 16 heures 20.*

—><<<—

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Sabrina Agresti-Roubache, M. Erwan Balanant, Mme Pascale Bordes, Mme Émilie Chandler, Mme Clara Chassaniol, M. Jean-François Coulomme, Mme Mathilde Desjonquères, Mme Edwige Diaz, Mme Raquel Garrido, M. Yoann Gillet, Mme Marie Guévenoux, M. Jordan Guitton, M. Sacha Houlié, M. Philippe Latombe, M. Antoine Léaument, Mme Marie Lebec, M. Didier Lemaire, M. Benjamin Lucas, M. Emmanuel Mandon, M. Thomas Ménagé, M. Ludovic Mendes, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Éric Pauget, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Philippe Pradal, M. Stéphane Rambaud, Mme Sandra Regol, M. Davy Rimane, Mme Sarah Tanzilli, M. Jean-Luc Warsmann

*Excusés.* - M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, M. Philippe Gosselin, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mansour Kamardine, Mme Emeline K/Bidi, Mme Julie Lechanteux, M. Rémy Rebeyrotte, M. Jean Terlier, M. Roger Vicot

*Assistait également à la réunion.* - M. Christophe Bex