



N° 341

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2022

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LE PROJET DE LOI (n° 273)
de finances pour 2023

TOME VI

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. PHILIPPE PRADAL,
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2022. À cette date, **la totalité des réponses** au questionnaire thématique étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui souhaite remercier le Gouvernement et les services de l'État de leur diligence.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	7
A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »	7
1. Les dotations d'investissement	8
a. Le soutien à l'investissement du bloc communal	8
b. Le soutien à l'investissement des départements et des régions	9
c. La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (DSIL)	9
2. Les dotations de décentralisation	10
B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION » ..	11
1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »	11
2. Les autres actions du programme	12
C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS	12
II. LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES DANS LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ	13
A. L'ORGANISATION DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ EST SATISFAISANTE MALGRÉ UNE GRAVE DÉSTABILISATION EN 2022	13
1. La réforme de la procédure de délivrance des titres est entrée en vigueur de manière réussie	13
2. Les communes sont en première ligne dans la mise en œuvre de cette procédure	16
3. En 2022, la reprise de la demande de titres a cependant entraîné une saturation majeure du système	18

B. DES SOLUTIONS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES EXISTENT POUR SORTIR DURABLEMENT DE LA CRISE.....	19
1. Au printemps, le déploiement d'un plan d'urgence et une mobilisation à la hauteur des enjeux.....	19
2. Des mesures pérennes doivent être prises pour faire face au maintien d'une forte demande de titres.....	21
ANNEXE : SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ.....	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
PERSONNES ENTENDUES.....	61

MESDAMES, MESSIEURS,

Les deux programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) représentent un total de 4,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2023.

Ces crédits, si l'on exclut les mesures de relance précédemment mise en œuvre dans le contexte spécifique de la sortie de crise sanitaire, se caractérisent par leur stabilité par rapport à 2022. Votre rapporteur pour avis n'ignore cependant pas que le contexte économique, notamment inflationniste, a radicalement changé récemment. Pour autant, le soutien de l'État aux collectivités ne saurait être réduit à la seule mission « RCT » et se manifeste dans d'autres dispositions du présent projet de loi de finances : augmentation de la dotation globale de fonctionnement, maintien du bouclier tarifaire de l'énergie ou encore création d'un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires doté de deux milliards d'euros.

Les relations entre l'État et collectivités territoriales ne sont cependant pas seulement financières et jamais à sens unique. Ce fut le cas dans les circonstances exceptionnelles nées de la crise sanitaire, c'est aussi le cas lorsque les collectivités se trouvent en première ligne pour assumer des compétences pour le compte de l'État ou conjointement avec lui, par exemple dans le cadre de la procédure de délivrance des titres d'identité – carte nationale d'identité et passeports – dans laquelle l'État s'appuie, à raison, sur les communes qui assurent l'enregistrement des demandes et la remise des titres. Au printemps 2022, le contexte de la reprise de la demande de titres a néanmoins provoqué une saturation de la procédure, ce qui a légitimement provoqué l'incompréhension des Français.

Après avoir présenté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », votre rapporteur pour avis a donc fait le choix, cette année, de s'intéresser à la procédure de délivrance des titres d'identité et aux relations entre l'État et les communes dans sa mise en œuvre.

I. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

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

Le programme 119 est le principal programme de la mission. Il comprend les dotations d'investissement et les dotations de décentralisation versées par l'État aux collectivités territoriales et représente plus de **4 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Alors que les dotations d'investissement assurent le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales pour 2,06 milliards d'euros en AE et 1,89 milliard en CP, les dotations de décentralisation, d'un montant de 1,89 milliard d'euros en AE et en CP, visent à compenser les charges supportées à la suite d'un transfert de compétence.

Si le programme 119 est dans l'ensemble **stable par rapport à 2022**, il affiche néanmoins une baisse faciale de 13,5 % en AE qui s'explique essentiellement par l'abondement exceptionnel de 303 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) opérée par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 dans le cadre spécifique du plan de relance.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	2,4	1,66	1,85	1,73	- 22,89 %	+ 4,17 %
02 – Dotation générale de décentralisation des communes	0,13	0,13	0,13	0,13	+ 0,14 %	+ 0,14 %
03 – Soutien aux projets des départements et des régions	0,23	0,15	0,21	0,16	- 8,63 %	+ 6,39 %
04 – Dotation générale de décentralisation des départements	0,31	0,31	0,26	0,26	- 16,3 %	- 16,3 %
05 – Dotation générale de décentralisation des régions	1,31	1,31	1,29	1,29	- 1,21 %	- 1,21 %
06 – Dotation générale de décentralisation concours particuliers	0,25	0,25	0,26	0,26	+ 3,57 %	+ 3,57 %
09 – DSIL exceptionnelle	-	0,27	-	0,21	-	- 21,99 %
Total	4,65	4,11	4,02	4,07	- 13,49 %	- 0,97 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

1. Les dotations d'investissement

Les dotations d'investissement sont versées par le biais de deux actions : l'action n° 1 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » et l'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions ».

a. Le soutien à l'investissement du bloc communal

L'action n° 1 regroupe, pour 2023, huit dispositifs en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la LFI pour 2011, a pour objet de subventionner des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements en milieu rural, déterminées comme prioritaires par les commissions DETR réunies à l'échelon départemental. La dotation est fixée à 1,05 milliard d'euros depuis 2018, année où elle a été augmentée de 50 millions d'euros pour pallier la suppression de la réserve parlementaire. Le PLF pour 2023 reconduit ce montant d'AE. Les CP augmentent de 4 millions d'euros pour atteindre 906 millions d'euros.

La dotation politique de la ville (DPV), créée par la LFI pour 2015, soutient financièrement les communes les plus exposées aux difficultés en matière urbaine. Son montant, qui s'élève à 150 millions d'euros en AE, est stable depuis 2017. Pour 2023, il est donc maintenu en AE et légèrement diminué en CP (130 millions d'euros, contre 133 millions d'euros en 2022).

La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), créée en 2016, participe au financement de projets locaux structurants définis avec l'État. En 2023, les AE retrouveront leur niveau de 2021. En 2022, dans le cadre du plan de relance, elles avaient en effet été portées de 570 à 873 millions d'euros pour financer les projets de redynamisation des centralités mis en œuvre dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique. Les CP, en hausse de 30 millions d'euros, s'élèvent à 547 millions d'euros.

La dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (DTS), dont le montant est en augmentation et s'élève à 52 millions d'euros en AE et en CP, est présentée en deuxième partie du présent rapport consacrée à la procédure de délivrance des titres d'identité et aux relations entre l'État et les communes dans sa mise en œuvre.

La dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions (IRPM) compense l'obligation des communes de verser, pour le compte de l'État, une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales qui a pour objet de compenser leurs charges de cautionnement. Cette dotation est stable à 500 000 euros en AE et en CP.

La dotation communale d'insularité, créée par la LFI pour 2017, permet de prendre en compte les charges spécifiques, liées à l'insularité, des « îles-communes ». Elle demeure stable à 4 millions d'euros en AE et CP.

La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la protection des aménités rurales, a remplacé, en 2022, la dotation « Natura 2000 ». Elle est abondée de 5,7 millions supplémentaires dans le présent PLF : son montant en AE et en CP atteindra ainsi 30 millions d'euros.

Le plan Marseille en grand, initié par le Président de la République en 2021 au profit de la rénovation des écoles de la ville de Marseille, continue de mobiliser, pour 2023, 30 millions d'euros en CP après un soutien exceptionnel de 254 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP votés dans le cadre de la LFI pour 2022.

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

L'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions » mobilise, d'une part, les crédits de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) qui a succédé, en 2019, à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements et, d'autre part, ceux de la dotation exceptionnelle du plan d'action pour la Seine-Saint-Denis.

La LFI pour 2022 a modifié la structuration de la DSID en fusionnant les deux parts – projets et péréquation – qui existaient initialement. La part « péréquation » a été intégrée à la part « projets » : l'intégralité de l'enveloppe est désormais versée, de manière ciblée, par les préfets de région sur la base d'appels à projets dans des domaines structurants dont le caractère prioritaire est déterminé au niveau local. En 2023, les AE seront stables à 231 millions d'euros alors que les CP augmenteront à 153,4 millions d'euros.

Dans la LFI pour 2022, conformément au plan d'action initié par le Gouvernement en 2019, 20 millions d'euros en AE avaient été mobilisés en soutien des investissements du conseil départemental de Seine-Saint-Denis. Ce sont finalement 10 millions d'AE et de CP qui sont attribués en 2022 ; les mêmes montants sont prévus pour 2023 dans le présent PLF.

c. La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle (DSIL)

Dans le contexte de la sortie de crise sanitaire, le législateur a abondé, par la troisième loi de finances rectificative (LFR) pour 2020, de 950 millions d'euros supplémentaires en AE la DSIL afin de financer la dimension territoriale du plan de relance et d'accompagner massivement les projets d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre, principalement dans les domaines de la transition écologique, de la résilience sanitaire et de la préservation du patrimoine public, et d'amplifier leur effet de levier incontestable sur la reprise économique.

Si, au 31 décembre 2021, la totalité des AE ouvertes a bien été engagée, conformément aux objectifs du plan de relance, **l'action n° 9** continue d'ouvrir, pour 2023, 215 millions d'euros au titre des CP.

2. Les dotations de décentralisation

Il existe quatre dotations générales de décentralisation (DGD) qui concernent des dispositifs spécifiques de compensation de transferts de charges ne relevant pas de la dotation globale de fonctionnement (DGF), cette dotation étant abondée par des ressources de l'État affectées par la première partie du PLF.

L'action n° 5 « Dotation générale de décentralisation des régions » est la plus importante de ces dotations. Elle diminue, dans le présent PLF, de 1,31 à 1,29 milliard d'euros en AE et en CP en raison de la fin de l'abondement qui venait compenser provisoirement la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) opérée par la LFI pour 2021. La DGD des régions finance notamment la dotation attribuée à la collectivité de Corse ou la dotation du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour les charges liées aux transports scolaires.

Les principaux crédits de **l'action n° 2** « Dotation générale de décentralisation des communes » (90,6 millions d'euros) concernent le financement des services communaux d'hygiène et de sécurité. La DGD des communes augmente, par rapport à 2022, de 194 000 euros pour s'établir à 135 millions d'euros en AE et CP.

L'action n° 4 « Dotation générale de décentralisation des départements » permet une compensation financière résiduelle, par rapport à la DGF, ne pouvant être opérée sous forme fiscale. Cette dotation affiche une baisse faciale de 317 millions d'euros en AE et CP en 2022 à 265 millions d'euros dans le présent PLF. En 2022, une dotation exceptionnelle de 51,6 millions d'euros avait été prévue pour compenser les pertes du dispositif de compensation de péréquation provoquée par la diminution de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Les crédits de **l'action n° 6** « Dotation générale de décentralisation concours particuliers » augmentent de 10 millions d'euros à 265 millions d'euros en AE et CP. Ils concernent les compensations attribuées aux différentes collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre. Il s'agit des concours en faveur des autorités organisatrices des transports urbains (87,9 millions d'euros), des ports maritimes (53,4 millions d'euros), des aérodromes (4,4 millions d'euros), de la gestion du domaine public fluvial (2,9 millions d'euros) ou des bibliothèques municipales et départementales (88,4 millions d'euros). L'action comprend également deux dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la CFE et de la TFPB (19,3 millions d'euros) et, pour la première fois, de compensation de la suppression de la taxe d'habitation des communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (9,3 millions d'euros).

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Le programme 122 regroupe, de manière résiduelle au sein de la mission, les crédits destinés aux aides exceptionnelles octroyées aux collectivités territoriales (action n° 1), les moyens de la direction générale des collectivités territoriales (action n° 2) et les dotations d’outre-mer (action n° 3).

Pour 2023, ces crédits s’élèvent à 251,7 millions d’euros en AE et 295,6 millions d’euros en CP. Les crédits exceptionnels, nécessairement fluctuants d’une année sur l’autre, diminuent de 10 % en AE et augmentent de 63 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122

(en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	111,6	88,04	99,5	143,9	-10,84 %	+ 63,45 %
02 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,31	2,14	4,69	4,18	+ 103,15 %	+ 94,66 %
04 – Dotations outre-mer	145,38	145,38	147,51	147,51	+ 1,46 %	+ 1,46 %
Total	259,29	235,57	251,7	295,6	- 2,93 %	+ 25,48 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

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

L’action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » est dotée de 99,5 millions d’euros en AE et 88,04 millions d’euros en CP. Elle comprend, pour 2023 :

- les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (9 millions d’euros en AE et CP, en hausse de 7 millions d’euros) ;

- les aides aux communes forestières victimes de scolytes (1 million d’euros en AE et CP), qui font l’objet d’une ouverture spécifique dans le présent PLF après avoir été introduites par la LFI pour 2022 ;

- les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (40 millions d’euros en AE et 60 millions d’euros en CP) et le fonds de reconstruction « Tempête Alex » (49,5 millions d’euros en AE et 68,98 millions d’euros en CP) ; leurs CP sont en hausse en raison des subventions versées au titre des travaux de réparation qui se poursuivent après la catastrophe qui a frappé les Alpes-Maritimes et ses habitants le 2 octobre 2020.

- les subventions pour travaux divers d’intérêt local (4,63 millions d’euros en CP) ;

- les aides aux communes concernées par les restructurations Défense (300 000 euros en AE et CP).

2. Les autres actions du programme

L'**action n° 2** « Administration des relations avec les collectivités territoriales » comprend les crédits alloués à la DGCL et au fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales. Pour 2023, ces crédits, qui s'élèvent à 4,69 millions d'euros en AE et 4,18 millions d'euros en CP, sont en hausse pour assurer le financement des refontes des systèmes d'information existants et de nouveaux outils informatiques structurants qui bénéficieront également aux collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État.

L'**action n° 4** « Dotations outre-mer », bénéficiant de 145,51 millions d'euros en AE et CP pour 2023, regroupe une dotation de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (82 millions d'euros), deux dotations de compensations versées à cette même collectivité (57 millions d'euros) et à la Polynésie Française (2 millions d'euros) au titre des services et établissements publics transférés et une dotation de compensation versée à Saint-Martin (4 millions d'euros).

C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS

L'**article 45** modifie la DGF des communes et EPCI à fiscalité propre ainsi que des départements, en révisant ses modalités de répartition et en faisant évoluer les dispositifs de péréquation horizontale qui s'appliquent entre les collectivités. Votre rapporteur pour avis relève notamment que la dotation d'intercommunalité, abondée de 30 millions d'euros supplémentaires, et les dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de solidarité rurale (DSR), respectivement augmentées de 90 millions d'euros, poursuivent leur augmentation. Concernant la DSR, suite à une délibération du comité des finances locales, le critère de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal, qui était jusqu'à présent utilisé pour la répartition des deuxième et troisième fractions de la dotation – la DSR est divisée entre les fractions « bourg-centre », « péréquation » et « cible » – est remplacé par un indicateur de superficie et de densité.

L'**article 46** modifie l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de permettre l'augmentation de 5,7 millions d'euros de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la diversité et pour la valorisation des aménités rurales précédemment décrite.

II. LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES DANS LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ

L'instruction des demandes de titres d'identité – carte nationale d'identité (CNI) et passeport – et leur production relèvent d'une prérogative régaliennne de l'État, qui s'appuie néanmoins, 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 Français.

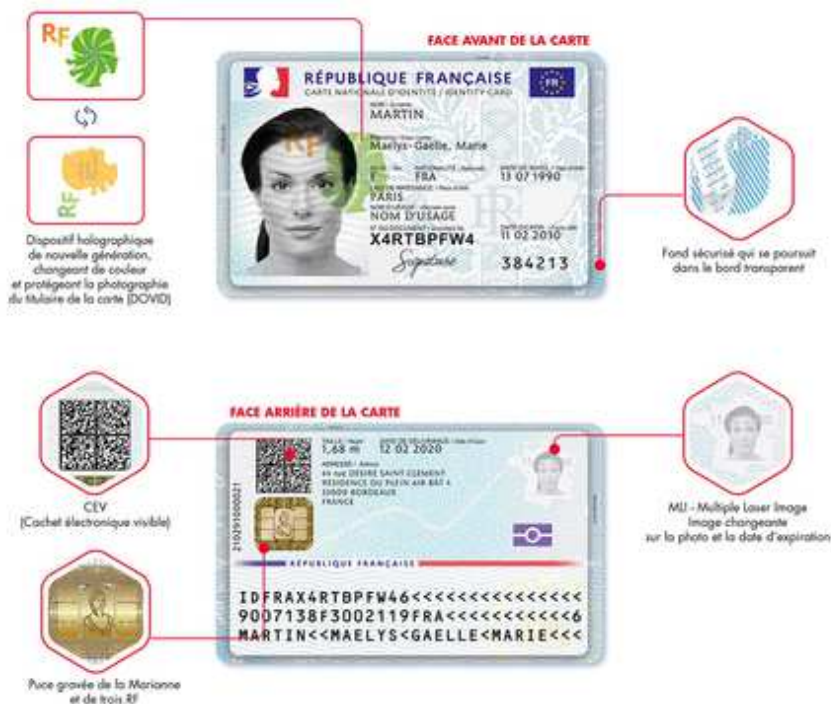
Pour répondre à l'émotion – voire la colère – qui s'est légitimement manifestée pendant cette période, votre rapporteur pour avis souhaite éclairer les raisons qui ont conduit à cette position fâcheuse, rassurer sur les mesures efficaces qui ont été mises en œuvre et insister sur la nécessité, pour l'État et les communes, d'œuvrer conjointement à la consolidation durable de cette procédure.

A. L'ORGANISATION DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ EST SATISFAISANTE MALGRÉ UNE GRAVE DÉSTABILISATION EN 2022

1. La réforme de la procédure de délivrance des titres est entrée en vigueur de manière réussie

La réforme de la procédure de délivrance des titres d'identité a été mise en œuvre en 2017 dans le cadre du « Plan préfectures nouvelle génération » (PPNG). Celle-ci organise, selon les mêmes modalités et de manière dématérialisée, le recueil des demandes, leur instruction et la production à la fois du passeport, dont le format est devenu biométrique en 2009, et de la CNI, électronique depuis 2021 (CNIe).

LA NOUVELLE CARTE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE



Source : Ministère de l'Intérieur et des outre-mer

La réforme initiée par le PPNG, qualifiée de « réussite globale » par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2020 ⁽¹⁾, organise la procédure de délivrance des deux titres d'identité en quatre étapes ⁽²⁾.

- La première étape consiste, pour le demandeur, à prendre **rendez-vous dans un lieu équipé d'un dispositif de recueil (DR)**, c'est-à-dire principalement en mairie et si possible après avoir effectué sa pré-demande sur internet. Les DR, dont le parc est géré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ⁽³⁾, permettent de collecter les données d'état civil, les empreintes digitales, la photographie et les pièces justificatives au moyen du fichier des titres électroniques sécurisés ⁽⁴⁾ fourni, depuis 2013, au ministère de l'Intérieur et des outre-mer par IN Groupe.

(1) « Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures » : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-RPA-2020-tome-II.pdf>

(2) Voir le schéma de la procédure en annexe.

(3) L'ANTS, créée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'Intérieur et des outre-mer. Elle a pour mission de répondre aux besoins de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leur sont associées.

(4) Ce fichier a été créé, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, par le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

- Les données sont ensuite transférées électroniquement aux **centres d’expertise de ressources et des titres** (CERT). Créés par le PPNG, 27 de ces centres sont en charge de l’instruction et de la validation des demandes de titres d’identité. Les CERT sont des services déconcentrés du ministère de l’Intérieur et des outre-mer.

- Les données parviennent ensuite à **IN Groupe**, anciennement Imprimerie nationale, qui produit le stock de titres et les personnalise sur les lignes de production de son centre d’expertise de Douai (Nord) à partir des informations qui lui ont été transmises. La relation entre l’État et son prestataire est organisée sous forme de conventions conclues entre l’ANTS et IN Groupe.

IN Groupe, le succès d’une société anonyme à capitaux détenus par l’État

Après la révolution culturelle que représenta, en 1450, l’invention de l’imprimerie par Gutenberg, les prémices du monopole de l’imprimerie remontent au règne de François I^{er} (1515-1547), le roi protecteur des Lettres. C’est en 1871 que l’institution royale, créée en 1640 par Louis XIII, deviendra définitivement nationale.

La loi du 31 décembre 1993 ⁽¹⁾ transforme l’Imprimerie nationale en société à capitaux publics détenus exclusivement par l’État via l’Agence des participations de l’État. Cette loi confie à la société l’exclusivité de la réalisation des documents dont l’exécution doit s’accompagner de mesures particulières de sécurité, dont les CNI et les passeports.

L’Imprimerie nationale, qui emploie 1 800 salariés, a opéré une diversification réussie de ses activités par le biais d’un nouveau nom, IN Groupe. En effet, In Groupe ne se cantonne plus à la seule activité de monopole, devenue minoritaire, de l’ancienne Imprimerie nationale : elle se positionne désormais, avec succès, sur les activités nationales concurrentielles (par exemple la production d’autres types de titres) et développe de manière importante son activité, forte de son savoir-faire historique, à l’international.

Dans une communication récente ⁽²⁾, la Cour des comptes relève que 56 % des activités d’IN Groupe s’organisent vers l’export et que le chiffre d’affaires de la société est passé de 209,3 millions d’euros en 2015 à 427 millions d’euros en 2020.

- La dernière étape est la seule qui n’est pas dématérialisée : les titres physiques sont acheminés depuis leur site de production vers les lieux de recueil des demandes où ils sont retirés, dans un délai de trois mois, par les demandeurs après contrôle de leurs empreintes digitales.

La procédure de délivrance des titres d’identité fait ainsi intervenir trois acteurs : les communes, le ministère de l’Intérieur et des outre-mer – via les CERT et l’ANTS – et IN Groupe. La demande de titres a culminé, avant l’épidémie de Covid-19, à près de 9,7 millions de demandes en 2019, pour des délais moyens de mise à disposition des titres, cette année-là, par le ministère de l’Intérieur et des

(1) Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l’Imprimerie nationale.

(2) « IN Groupe, les transformations de l’Imprimerie nationale », 7 juin 2022 : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/61253>

outre-mer de 20 jours pour les passeports et de 23 jours pour les CNI. Si l'on ajoute le délai pour obtenir un rendez-vous en mairie – généralement inférieur à quinze jours en situation normale –, la procédure permet une délivrance du titre d'identité dans un délai tout à fait raisonnable d'environ un mois et qui ne saurait excéder, hors situations particulières ou demandes incomplètes, deux mois.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE DE TITRES ET DES DÉLAIS MOYENS DE DÉLIVRANCE

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de demandes de titres	7 372 913	8 843 391	9 691 222	6 532 074	8 399 412
Délai moyen de délivrance des CNI <i>(en jours)</i>	<i>Donnée indisponible</i>	15	23	23,6	22
Délai moyen de délivrance des passeports <i>(en jours)</i>	<i>Donnée indisponible</i>	16,2	20	22,4	18,76

Source : Ministère de l'Intérieur et des outre-mer

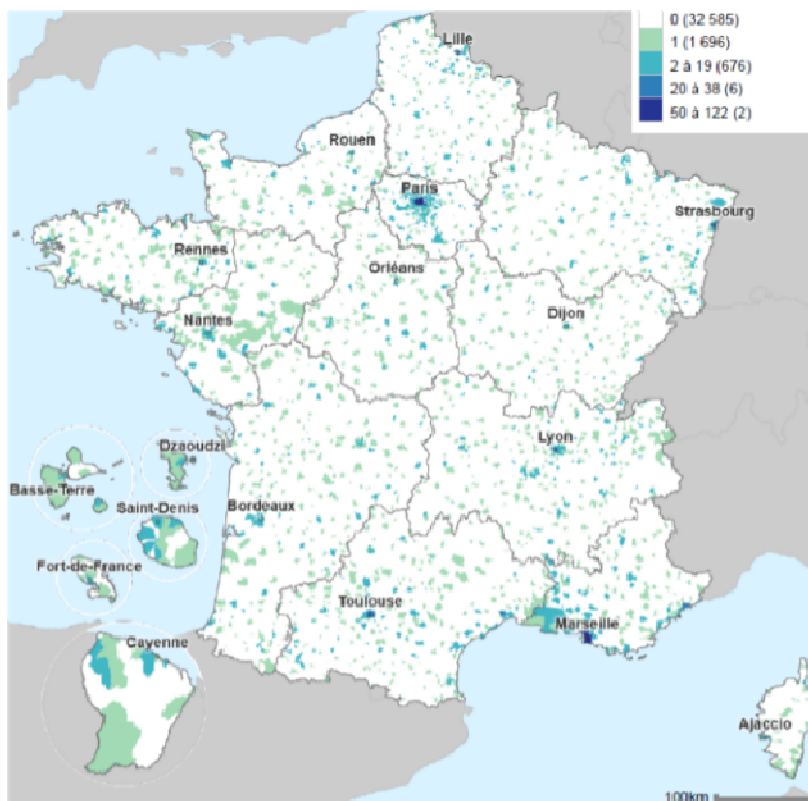
Selon les informations transmises par le ministère de l'Intérieur et des outre-mer à votre rapporteur pour avis, le coût global d'un passeport varie, en fonction des quantités produites, entre 14,47 euros et 16,58 euros et celui d'une CNIe entre 8,36 euros et 8,82 euros. Ce coût comprend le prix de production et de personnalisation du titre, le coût d'instruction en CERT et les frais d'acheminement.

2. Les communes sont en première ligne dans la mise en œuvre de cette procédure

Au 1^{er} janvier 2021, **2 345 communes accueillent 4 108 DR**, alors qu'en 2009, lors de l'introduction du passeport biométrique, près de 3 500 stations étaient déployées dans 2 067 communes. On observe ainsi que les DR sont concentrés dans les villes de taille moyenne et grande, c'est-à-dire celles qui sont en mesure d'accueillir le public et d'affecter les ressources humaines nécessaires au recueil des demandes. Le taux moyen de population par DR s'élevait ainsi à 17 500 en 2018. En conséquence, le demandeur ne dépose pas nécessairement sa demande dans sa commune de résidence : il peut le faire dans toute commune équipée d'un DR.

Dans son rapport annuel 2020 précité, la Cour des comptes qualifiait de « *bien dimensionné* » le maillage territorial des DR.

CARTE DES STATIONS INSTALLÉES PAR COMMUNES AU 1^{er} JANVIER 2021



Source : commission des Finances de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾

Pour compenser la charge résultant, pour la commune, de l'installation d'un DR, la loi de finances pour 2009 a créé, à l'article L. 2335-16 du CGCT, une **dotation pour les titres sécurisés** (DTS) dont le montant était, initialement, fixé à 5 000 euros par DR. Depuis 2018, la DTS octroie 8 580 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours. Une majoration de 3 550 euros par an est attribuée aux communes pour chaque DR ayant enregistré plus de 1 875 demandes de passeports et CNIe au cours de l'année précédente. Cette part complémentaire vise à favoriser une exploitation satisfaisante de chaque DR par les communes, le seuil de 1 875 demandes annuelles correspondant, pour le ministère de l'Intérieur et des outre-mer, à une utilisation de la moitié des capacités d'utilisation normale d'un DR ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 17 du 13 juillet 2022 de M. Jean-René Cazeneuve sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/16b0147_rapport-fond

(2) Le taux nominal de 100 % correspondant au traitement de 16 demandes et 4 heures d'accueil par jour ouvrable.

La DTS est en croissance régulière – 18 millions d’euros en 2017, contre 52 millions d’euros dans le présent projet de loi de finances – mais **demeure insuffisante pour couvrir l’ensemble des charges** qui résultent, pour les communes, de la prise en charge de ce dispositif. Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis ont permis d’évaluer que l’installation d’un DR enregistrant plus de 1 875 demandes par an nécessitait l’affectation de 1,25 équivalent temps-plein annuel travaillé (ETPT) – pour l’orientation, le renseignement et l’accueil des demandeurs en amont du rendez-vous et pour le recueil des informations et leur saisie dans le DR lors du rendez-vous – dont la prise en charge salariale annuelle totale représente environ 31 000 euros par agent pour la commune. Cela représente donc, pour la commune, une charge finale annuelle de 38 750 euros, tandis que la compensation qui lui est versée au titre de la DTS atteint 12 130 euros.

3. En 2022, la reprise de la demande de titres a cependant entraîné une saturation majeure du système

L’ensemble des acteurs s’entendent sur les causes qui ont conduit à la saturation de la procédure de délivrance des titres à partir du début de l’année 2022. Si la reprise des déplacements professionnels, scolaires et surtout de tourisme à l’issue de la crise sanitaire a constitué la cause principale, les effets de la saisonnalité de la demande de titre, de l’attrait provoqué par la nouvelle CNIe, ou encore de l’entrée en vigueur de la loi du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation ⁽¹⁾ doivent aussi être mentionnés.

Concrètement, **ce sont plus de 8 millions de demandes de titres qui ont été déposées entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2022**, la demande atteignant ainsi 1 million de titres par mois, en hausse de 61 % par rapport à 2021 : + 37 % pour la CNIe et + 101 % pour les passeports. En comparaison avec 2019, précédente année record, la demande de CNI est en augmentation de 16 % et celle de passeport de 20 %.

Les communes constituant le premier maillon de la chaîne, c’est au niveau de 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 2022, il était passé à 65,6 jours, avant de culminer à 77 jours au début du mois de mai.

Dans les CERT, les délais d’instruction sont passés de 18 jours en janvier à 21 jours en mai, puis à 25 jours en juillet.

Au niveau d’IN Groupe, les délais de production prévus par la convention décennale conclue entre l’ANTS et la société sont fixés à 4 jours ⁽²⁾, hors volumes exceptionnels franchissant un certain seuil, fixé en l’occurrence à 20 000 par jour

(1) Loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

(2) Des pénalités financières s’appliquent en cas de non-respect de ce délai.

pour les passeports, seuil qui a été dépassé dès le mois de mai et a même atteint le nombre de 25 000 au mois de juin. Selon les données transmises à votre rapporteur pour avis par IN Groupe, les délais de production entre juin et septembre de ce titre, qui a été le plus en tension pendant la crise, ont été les suivants :

- en juin, 99 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 5 ;
- en juillet, 97 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 5 ;
- en août, 70 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 7 ;
- en septembre, 42 % des passeports personnalisés au jour 4 et 100 % au jour 7.

Il y a donc bien eu un **effet domino dans la cinétique de la crise** et tous les acteurs du processus ont été affectés par cette dernière. Il est néanmoins important de souligner ce sont les communes, seuls relais identifiés par les pétitionnaires, qui ont eu, le plus souvent, à répondre à l'exaspération légitime exprimée par la population suite à des allongements de délai dont la responsabilité était partagée. En effet, ce sont elles qui sont en première ligne de la procédure. Elles demeurent par ailleurs des institutions de proximité parfaitement identifiées par les Français. 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.

B. DES SOLUTIONS CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES EXISTENT POUR SORTIR DURABLEMENT DE LA CRISE

Face à l'ampleur de la crise, le Gouvernement a déployé, le 4 mai 2022, un plan d'urgence prolongé par la mobilisation des communes et d'IN Groupe. Il convient désormais, dans la perspective d'un maintien à un niveau haut de la demande de titres, de le consolider dans la durée.

1. Au printemps, le déploiement d'un plan d'urgence et une mobilisation à la hauteur des enjeux

Le plan d'urgence du Gouvernement s'est principalement appuyé sur un soutien financier renforcé aux communes et sur une accélération du déploiement des DR afin de réduire les délais de prise de rendez-vous dans les communes. La loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ⁽¹⁾ a ainsi ouvert 10 millions d'euros supplémentaires de crédits – 11 millions d'euros devraient finalement être consommés – au titre de la DTS, en introduisant deux

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

nouvelles parts qui sont venues s'ajouter aux deux parts existantes et précédemment décrites.

- Une part forfaitaire de 4 000 euros, destinée à **favoriser l'installation de nouveaux DR dans des communes équipées de DR saturés ou non encore équipées**, est versée pour tous les dispositifs installés, à titre provisoire ou définitif, entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2022.

Entre janvier et juillet 2022, 484 demandes de DR ont été validées et 225 ont été effectivement installés au 31 juillet 2022. 29 centres temporaires d'accueil ont été installés à partir de juin, permettant le déploiement de 221 DR supplémentaires, qui ont recueilli plus de 18 000 demandes par semaine en moyenne grâce à un taux moyen d'utilisation de 98 %.

Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer fait ainsi état d'une augmentation totale et pérenne du réseau de recueil de l'ordre de 10 % : 4 650 DR (+ 542 par rapport à 2021) sont désormais répartis, au 1^{er} juillet 2022, sur 2 464 communes (+ 119). Il indique que 197 DR supplémentaires devaient être installés d'ici la fin de l'année 2022.

- Une part de 2 500 euros, destinée à **favoriser l'utilisation optimale des DR existants**, est attribuée à ceux déjà installés au 31 mars 2022 dont le taux d'utilisation mensuel moyen, sur la période du 1^{er} avril au 31 juillet 2022, a progressé de plus de 40 points de pourcentage par rapport à la moyenne annuelle 2021 et dont le taux d'utilisation dépassait en moyenne le seuil de 50 % du taux d'utilisation sur la même période (1^{er} avril-31 juillet 2022).

Cette dernière mesure a contribué à faire progresser le taux d'utilisation des DR de 59 % en janvier à 80 % en juin.

Au niveau des CERT, **245,5 ETPT supplémentaires ont été affectés** et formés successivement (97,5 en janvier, 63 en avril et 85 en juillet), soit une croissance des effectifs de 42 % par rapport à 2021. Cet effort, ajouté à une efficacité accrue de la procédure d'instruction, a permis de contenir les délais (+ 7 jours en juillet) malgré l'accélération de la hausse de la demande provoquée par l'installation de nouveaux DR dans les mairies. Des dispositifs d'entraide entre CERT ont également été mis en œuvre pour soulager les centres les plus sollicités.

Les communes ont aussi joué un rôle essentiel, puisqu'elles se sont mobilisées pour affecter – dans un contexte rendant la tâche complexe – des ressources humaines aux DR nouvellement installés, ou encore pour étendre les horaires d'accueil du public. Les auditions conduites par votre rapporteur pour avis ont permis de constater que le recul des délais de prise de rendez-vous était amorcé, mais que le retour à la normale ne pourrait être que progressif. Selon le ministère de l'Intérieur et des outre-mer, entre les mois de mai et août 2022, le délai de prise de rendez-vous a ainsi diminué de 26 jours. Il s'établissait encore à 48 jours à la fin du mois de septembre.

De son côté, IN Groupe s'est engagé dans une augmentation rapide de ses capacités opérationnelles, alors que son plan industriel était fondé sur des prévisions annuelles de production, établies par l'ANTS, de l'ordre de 15 000 passeports par jour. Cette augmentation rapide s'est fondée sur des mesures organisationnelles, logistiques et de ressources humaines qui ont permis la hausse des approvisionnements en matières premières et l'augmentation des volumes de production des titres. Dans le contexte estival, IN Groupe a été en mesure de personnaliser 525 000 passeports en août, un nombre jamais atteint jusque-là. La société s'est organisée pour faire face, depuis mi-septembre, à une demande de 27 000 passeports par jour qui résulte, là aussi, de la hausse des capacités de recueil des communes. IN Groupe table sur un retour au délai standard de 4 jours de production à la mi-décembre.

2. Des mesures pérennes doivent être prises pour faire face au maintien d'une forte demande de titres

Il convient à la fois de parachever le plan d'urgence pour que la situation revienne à la normale le plus rapidement possible et d'anticiper le maintien à un niveau haut, voire une nouvelle augmentation, des demandes de titres. Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer estime que **la demande pourrait atteindre 14 millions de titres par an**. Pour y faire face, les auditions conduites par votre rapporteur ont permis de dégager un certain nombre de recommandations, la plupart étant consensuelles et leur bien-fondé partagé par l'ensemble des acteurs de la procédure.

- 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 ⁽¹⁾, il conviendrait de **privilégier une augmentation de la seconde part de la DTS**, afin que les communes puissent maintenir leur effort dans la durée.

- Si les communes doivent rester mobilisées, il en va de même pour l'État au niveau des **CERT**. En 2020, la Cour des comptes avait évoqué des disparités de performance entre les centres et indiqué que des progrès en matière de productivité pouvaient être accomplis. Si l'effort consenti en 2022 ne saurait être négligé, il convient néanmoins qu'il soit poursuivi dans les prochaines années.

- Votre rapporteur pour avis a été alerté sur le sujet de la multiplication des demandes de rendez-vous non honorés en mairie qui sont, le plus souvent, le fait de rendez-vous multiples pris par les demandeurs, auprès de différentes mairies équipées de DR, et finalement non annulés. Pour limiter les doublons et réduire le gaspillage de créneaux, il convient d'inciter les communes, y compris

(1) Dans son rapport annuel 2020, la Cour des comptes alertait déjà sur les DR sous-utilisés.

financièrement, à **l'installation de logiciels de rendez-vous interopérables** permettant d'empêcher de telles pratiques.

● Le **déploiement des DR mobiles** – par exemple dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou dans les hôpitaux – est indispensable, mais reste aujourd'hui trop limité, les communes n'ayant souvent pas les capacités d'assumer cette charge, surtout lorsque la demande est effectuée en dehors de leur territoire. Si la Cour des comptes préconisait déjà, en 2020, de promouvoir leur utilisation, c'est à l'État, via les préfetures, qu'il revient d'assumer cette mission.

● Votre rapporteur pour avis préconise d'**instaurer une gouvernance du maillage territorial du recueil des demandes de titres**. Cette proposition s'avère pertinente au regard de l'effort qui a conduit à étendre de 10 %, en seulement quelques mois, le maillage territorial des DR. Cette gouvernance souple, mise en œuvre sous l'égide du préfet de département et de l'association départementale des maires, aurait pour objet :

– de faire participer certaines communes non équipées de DR ou encore les Maisons France service au maillage territorial, par exemple par l'accompagnement des demandeurs dans leur démarche de pré-demande en ligne, et ce afin de poursuivre l'accélération du déploiement de cette télé-procédure ⁽¹⁾ ;

– de renforcer la coordination de l'offre de rendez-vous ;

– d'améliorer la communication auprès du grand public sur les bonnes pratiques à adopter.

● Il convient également de renforcer, au niveau national, la communication visant à **réduire la saisonnalité de la demande de titres**, qui connaît un pic à l'approche du printemps dans la perspective des déplacements estivaux, et de fluidifier pendant l'année l'ensemble de la procédure. Il est important d'inciter les Français à mieux anticiper les échéances nécessitant la production d'un titre d'identité – examens, voyages scolaires etc. – ou l'approche de la date d'expiration de leur titre ⁽²⁾ et d'accroître l'information sur les cas où un titre expiré depuis moins de cinq ans reste considéré comme valable.

(1) Le plan d'urgence a permis de faire passer le taux de pré-demande en ligne, via le portail de l'ANTS, de 50 % à 70 %.

(2) Le ministère de l'Intérieur et des outre-mer expérimente l'information par SMS des titulaires d'un titre six mois avant sa date d'expiration.

*

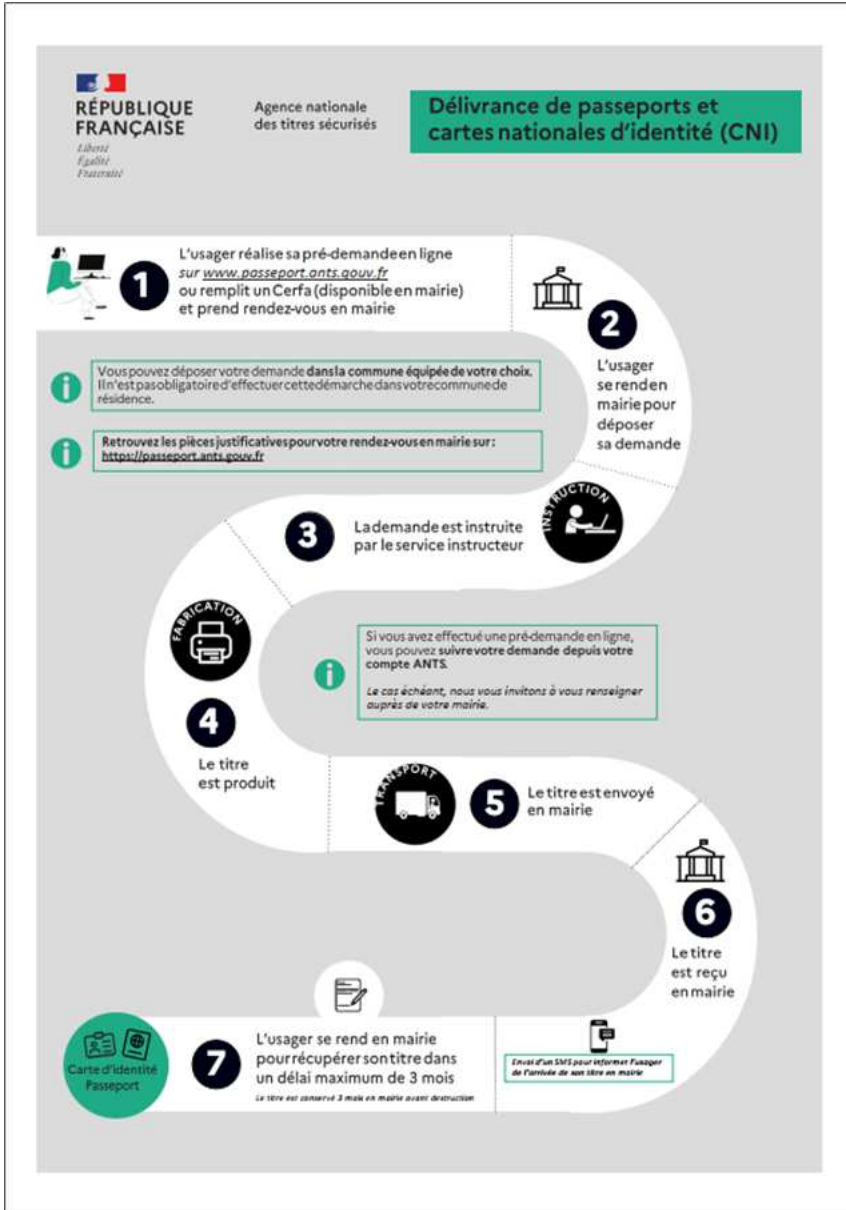
* *

Au-delà de 2023, se projeter vers l'avenir, c'est aussi s'interroger sur la pérennité du support physique que constitue le titre d'identité, un siècle après l'introduction, en 1921, de la première carte d'identité en France et sans que le futur de celle-ci soit nécessairement et exclusivement numérique.

Les voies de l'identité numérique se développent, incontestablement. Le programme France Identité a pour objectif de construire une identité numérique de niveau régalien. L'application a été lancée en version bêta le 11 mai 2022 ; elle permettra d'éditer un justificatif d'identité et servira de compte unique pour accéder à de multiples services en ligne. Au niveau européen, la Commission européenne travaille également à doter les Européens d'une identité numérique permettant de leur offrir un portefeuille électronique utile à leurs différentes démarches.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il n'est cependant pas inenvisageable qu'un titre d'identité physique – la CNI – puisse, lui aussi, servir de support à un portefeuille de titres multiples, au-delà du seul titre d'identité. Même si le développement d'une identité numérique est souhaitable et inéluctable, elle ne saurait se faire en évinçant les supports physiques au double motif d'éviter l'exclusion d'une partie de nos concitoyens et de maintenir le lien physique à la citoyenneté. IN Groupe a indiqué, lors de son audition, avoir participé à un projet regroupant sur un même titre la carte d'identité, les informations d'un permis de conduire et un applicatif bancaire.

ANNEXE : SCHÉMA DE LA PROCÉDURE DE DÉLIVRANCE DES TITRES D'IDENTITÉ



Source : Ministère de l'Intérieur et des outre-mer

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 17 octobre 2022, 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. Philippe Pradal, rapporteur pour avis).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/Tar14>

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^{er} 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 décrue 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 Beauvais », 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 proposons. 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^{er} 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'inscrits 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 Jordanoff.

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.

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales**
 - M. Stéphane Brunot, directeur général adjoint
 - M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- **Secrétariat général du ministère de l'Intérieur et des outre-mer**
 - M. Olivier Jacob, secrétaire général adjoint
 - M. Jean-Gabriel Delacroy, sous-directeur de l'administration territoriale
- **Agence nationale des titres sécurisés**
 - Mme Anne-Gaelle Baudouin, directrice
 - M. Bruno Jacquet, secrétaire général
- **IN Groupe**
 - M. Didier Trutt, président-directeur général
 - M. Yann Haguet, vice-président exécutif Identité
 - M. Romain Galesne-Fontaine, vice-président exécutif relations institutionnelles
- **Assemblée des départements de France**
 - M. Nicolas Fricoteaux, président du Conseil départemental de l'Aisne
- **Association des maires de France**
 - Mme Geneviève Cerf Casau, responsable du département Administration et gestion communale
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement
- **Association des maires ruraux de France**
 - M. Denis Durand, membre du conseil d'administration, maire de Bengy-sur-Craon
- **Association des petites villes de France**
 - M. Vincent Chauvet, vice-président, maire d'Autun

- **France urbaine**

- M. Franck Claeys, délégué adjoint

- Mme Sara Bou Sader, conseillère relations parlementaires

*

* *

- Le rapporteur pour avis a également reçu les contributions écrites de :

- Régions de France

- Villes de France