



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 39

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MME MARINA FERRARI ET M. JOËL GIRAUD

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX....	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>.....	15
I. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i>.....	15
A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS SE MAINTIENNENT À UN HAUT NIVEAU MALGRÉ UNE DIMINUTION PONCTUELLE	15
1. La progression tendancielle des CP de la DETR traduit la stratégie constante de l'État en faveur de l'investissement des communes rurales.....	16
a. Une dotation destinée aux communes rurales bénéficiant à un nombre très large de communes et d'EPCI.....	16
b. La montée en puissance de la DETR s'illustre par une hausse progressive mais continue de ses CP	17
2. La DSIL retrouve son niveau de 2021 après un abondement exceptionnel lors de l'exercice précédent	18
a. Une dotation destinée à financer des projets structurants pour les territoires	18
b. Un financement stable hors enveloppes exceptionnelles.....	20
c. Les crédits de paiement de la DSIL exceptionnelle du plan de relance entament leur décrue en 2022.....	22
3. La DPV est une dotation d'investissement fortement péréquatrice.....	23
a. Un montant stable accompagné de modifications paramétriques.....	23
b. La tendance à un resserrement progressif de l'éligibilité à la DPV est à surveiller.....	24
4. La progression de la dotation pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales se poursuit en 2023 sur un champ renouvelé depuis sa création	26
5. Malgré la réforme dont elle a fait l'objet, les montants de DSID octroyés se répartissent de manière inchangée	28
6. Les restes à payer sur les dotations d'investissement continuent de croître.....	30

B. LES CRÉDITS RELATIFS À LA DGD S’AFFICHENT EN LÉGÈRE BAISS DU FAIT DE L’EXTINCTION DE DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS.....	33
1. Les dotations générales de décentralisation sont des dotations gelées à droit inchangé	33
2. L’extinction de dispositifs créés en LFI 2022 mais non reconduits implique une légère diminution des DGD en 2023.....	35
II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION..	36
1. Les subventions exceptionnelles du programme s’affichent en hausse.....	36
2. La dotation pour la prise en charge des frais de garde des élus n’appartient plus au périmètre de la mission RCT.....	38
3. Les dotations de compensation ultramarines évoluent de manière prédéterminée.....	39
III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	40
A. LE COMPTE D’AVANCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ASSURE LE VERSEMENT MENSUEL DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS	42
1. L’État garantit la prévisibilité et la régularité des recettes des collectivités par des avances sur la fiscalité collectée pour leur compte.....	42
2. Malgré des recettes dynamiques, le compte d’avances affiche un déficit lié principalement au « bouclier tarifaire »	45
B. L’EXTINCTION DU DISPOSITIF D’AVANCES REMBOURSABLES DE DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX	47
1. Une aide massive de 2,7 milliards d’euros pour les départements en 2020 et 2021	47
2. Un dispositif finalement peu utilisé en raison du dynamisme du produit des DMTO.....	48
SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	49
<i>Article 45</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).....	49
I. L’ÉTAT DU DROIT	49
A. LA PÉRÉQUATION VERTICALE.....	49
1. La DSU, la DSR et la dotation d’intercommunalité progressent régulièrement au sein de la DGF du bloc communal	49
a. La DSU a été réformée en 2017	49
b. Les modalités de répartition de la DSR sont stables depuis 2011	51
c. La dotation d’intercommunalité : une majoration minimale automatique depuis 2019.....	52
2. La péréquation particulière des communes d’outre-mer : la DACOM.....	53
B. LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE DU BLOC COMMUNAL : LE FPIC.....	58
C. LA REFONTE DES INDICATEURS FINANCIERS INTERVENUE EN 2021 AVEC LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	60
2. Les réformes de ces indicateurs intervenues entre 2014 et 2020.....	65
3. La refonte des indicateurs depuis 2021.....	66

II. DROIT PROPOSÉ	68
1. La péréquation verticale des collectivités territoriales portée à son niveau historiquement le plus élevé.....	68
a. La péréquation verticale du bloc communal	68
b. La modification des modalités de répartition de la DSR	70
c. La péréquation des communes d’outre-mer : le rattrapage de la DACOM sera achevé en 2023 avec un an d’avance	71
d. La péréquation verticale des départements	71
2. L’ajustement de la péréquation horizontale des collectivités	72
a. Les modalités de répartition du FPIC sont actualisées et réadaptées.....	72
b. La répartition du fonds national de péréquation des DMTO sera à nouveau calculée en 2023 avec le taux de la taxe foncière départementale de 2020	72
3. La poursuite de la réforme des indicateurs financiers entamée en lois de finances pour 2021 et pour 2022	73
<i>Article 46</i> : Augmentation de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales	75
I. L’ÉTAT DU DROIT	75
1. La dotation « Natura 2000 » a été créée en 2019 pour contribuer au « verdissement » des dotations de l’État	75
2. En 2020, le périmètre de la dotation a été étendu aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins	76
3. En 2022, la dotation de protection de la biodiversité, prenant désormais en compte la valorisation des aménités rurales, s’est étendue aux parcs naturels régionaux.....	76
a. Une dotation étendue à une nouvelle fraction modifiant ainsi sa répartition	77
b. Le nombre de communes bénéficiant de la dotation a plus que triplé.....	78
II. LE DROIT PROPOSÉ	81
EXAMEN EN COMMISSION	83
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	85

L’article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 69 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances. Les rapporteurs spéciaux déplorent ce faible taux de réponse.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les crédits demandés pour la **mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*** en 2023 s'élèvent à **4,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement (- 12,9 %)** et **4,37 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 0,5 %)**.

La baisse d'autorisations d'engagement est due à **l'extinction de dispositifs ponctuels** financés en 2022 à l'instar de la hausse exceptionnelle de DSIL de droit commun de 303 millions d'euros et du plan « Marseille en grand » de 254 millions d'euros. Malgré cette diminution des crédits en AE, les dotations d'investissement « traditionnelles » du **programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements***, qui comprennent la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) classique, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) s'élèvent à **près de 2 milliards d'euros en AE et à 1,78 milliard d'euros en CP**.

Plusieurs mesures nouvelles permettent d'abonder les crédits de la mission :

– La **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales** progresse de **5,7 millions d'euros pour atteindre 30 millions d'euros (article 46 rattaché)**. Les rapporteurs saluent cette augmentation qui permet de maintenir les montants attribués aux communes consécutivement à l'élargissement de la dotation aux parcs naturels régionaux.

Les rapporteurs souhaitent toutefois voir la dotation « biodiversité et aménités rurales » modifiée afin d'**élargir et d'harmoniser ses critères d'éligibilité**. Plus précisément, il s'agit d'étendre le bénéfice de la dotation aux communes des parcs nationaux ayant signé la charte de ces derniers sans disposer de zone cœur et d'homogénéiser les conditions de potentiel financier et de préciput minimal pour toutes les fractions de la dotation. À plus long terme, les rapporteurs aimeraient voir la dotation étendue à d'autres éléments constitutifs de notre écosystème, en particulier aux communes comportant des séries environnementales et de protection des plans de gestion des forêts ou des zones humides.

– La **dotation titres sécurisés (DTS)** progresse de **4,4 millions d'euros** pour aider au déploiement de nouvelles stations d'enregistrement de passeports et de cartes nationales d'identité.

– Une **dotation pérenne de compensation des frais de gestion de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** versés aux régions va également être créée pour un montant de 91,3 millions d'euros.

– Concernant le **programme 122 *Concours spécifique et administration***, les crédits dédiés à la solidarité envers les collectivités qui font face à des aléas climatiques connaît une forte hausse en CP de 25,5 %. Elle se traduit notamment par un abondement de la dotation aléas climatiques DSEC et du fonds de reconstruction pour les Alpes-Maritimes de près de 50 millions d'euros.

Les prévisions de dépenses du **compte d'avances aux collectivités territoriales** s'élèvent à 124,83 milliards d'euros (+ 8,7 %) pour 2023 tandis que les recettes sont prévues pour 122,76 milliards d'euros (+ 6,3 %), laissant apparaître un **solde prévisionnel négatif de - 2,07 milliards d'euros**.

Deux mouvements principaux affectent le compte d'avances en 2023 dont la quasi-totalité des crédits sont portés par le **programme 833 Avances sur le montant des impositions** :

– l'intégration de la part communale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) conformément à la réforme des taxes locales sur l'électricité instituée par l'article 54 de la loi de finances pour 2021 ;

– l'introduction de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux communes, aux intercommunalités et aux départements en conséquence de la réforme de la CVAE opérée par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2023.

Par ailleurs, les rapporteurs se félicitent des mesures introduites par l'**article 46 rattaché** à la mission RCT. Celui-ci procède à divers ajustements et majorations :

– **La part péréquatrice de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est abondée** de 210 millions d'euros qui seront portés à 320 millions d'euros par le gouvernement à travers une hausse de 200 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR), 90 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 30 millions d'euros pour la dotation d'intercommunalité. Les rapporteurs se réjouissent du fait que ce renforcement de péréquation devrait être financé par l'État plutôt que par un écrêtement de la dotation forfaitaire, permettant ainsi que **cette hausse ne pèse pas sur la DGF des autres communes**. Ils se réjouissent ainsi de ce qu'ils considèrent comme une hausse intelligente de la DGF, ciblée sur les communes les plus « fragiles ».

– En outre, la **dotation de péréquation des départements** – comprenant la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale – est **majorée de 10 millions d'euros**.

– Par ailleurs, l'article 46 poursuit et achève le **renforcement très net de la dotation pour les communes d'outre-mer (DACOM)** qui aura été augmentée de 42 % depuis 2019 (+ 109 millions d'euros) à 367 millions d'euros.

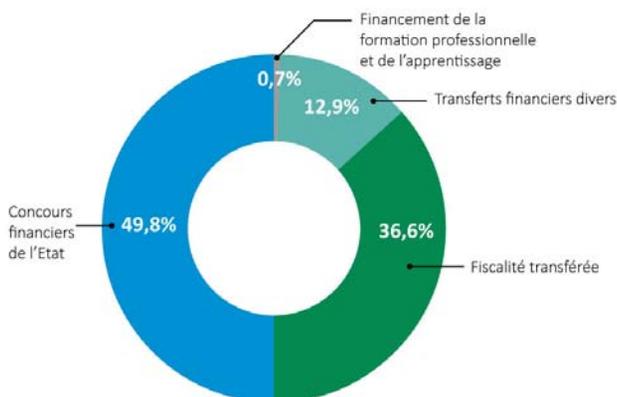
– L'article précité procède également à un ensemble d'ajustements paramétriques des indicateurs financiers dans la lignée des modifications entreprises par la loi de finances pour 2021.

Les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances pour la mission RCT permettront aux collectivités locales de conserver en 2023 une bonne visibilité sur leurs finances et sur leur capacité à continuer à investir dans un contexte économique particulièrement défavorable.

INTRODUCTION

L'ensemble des **transferts financiers de l'État aux collectivités locales** représentent dans le projet de loi de finances pour 2023 **107,3 milliards d'euros** ⁽¹⁾, **en progression de 1,3 milliard d'euros** (soit une hausse de 1,3 % à périmètre constant) par rapport à la prévision initiale pour 2022. Ces transferts forment un ensemble hétéroclite de fiscalité transférée (39,3 milliards d'euros), de transferts financiers divers (13,8 milliards d'euros), de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (0,8 milliard d'euros), ainsi que de **concours financiers de l'État (53,4 milliards d'euros)**.

RÉPARTITION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2023



Source : *jaune budgétaire 2023 Transferts de l'État aux collectivités territoriales.*

L'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précise que les concours financiers comprennent :

– les **prélèvements sur recettes (PSR)** au profit des collectivités territoriales pour 37,2 milliards d'euros ;

– le produit de l'affectation de la fraction de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF pour 5,1 milliards d'euros ;

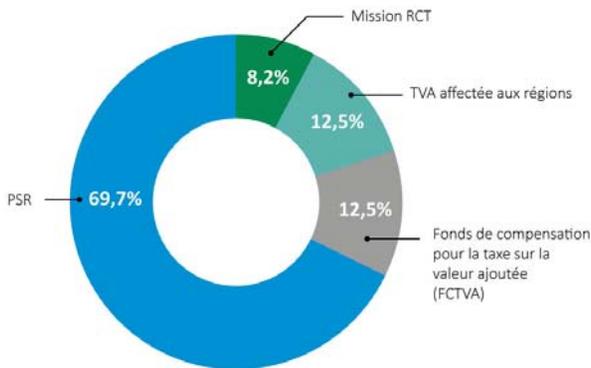
– les crédits du budget général relevant de la **mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT)** pour 4,37 milliards d'euros.

(1) Montant en crédits de paiement.

L'article précité indique également l'évolution spécifique du **fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** (FCTVA), également un PSR, et qui s'élève en 2023 à 6,7 milliards d'euros.

L'État poursuit trois objectifs essentiels par le truchement de ces concours financiers : compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation, soutenir l'investissement local et renforcer la péréquation territoriale.

RÉPARTITION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2023



Source : *jaune budgétaire 2023* Transferts de l'État aux collectivités territoriales.

• Ainsi que l'indique le graphique précédent, la **mission RCT** ne constitue qu'une part minoritaire (8,2 %) des concours financiers de l'État aux collectivités.

Elle comprend pour l'essentiel les crédits de dotations versées par l'État aux collectivités territoriales. Schématiquement, celles-ci peuvent se regrouper en deux catégories :

– Les **dotations destinées à subventionner des projets d'investissements locaux**. Se trouvent parmi elles des crédits au bénéfice du bloc communal comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation politique de la ville (DPV). D'autres financent les projets départementaux à l'instar de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

– Les **dotations visant à compenser le transfert de compétences ou les pertes de recettes fiscales** pour les collectivités territoriales. Y figurent notamment l'ensemble des dotations globales de décentralisation (DGD) déclinées à chaque échelon territorial.

Les crédits demandés pour 2023 au titre de la **mission RCT** s'élèvent à **4,28 milliards d'euros en AE** et **4,37 milliards d'euros en CP**, respectivement en baisse de 636 millions d'euros (– 12,9 %) et en hausse de 20 millions d'euros (+ 0,5 %).

La mission *RCT* est composée de deux programmes :

- le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (4,03 milliards d’euros en AE et 4,07 milliards en CP) ;
- le programme 122 *Concours spécifiques et administrations* (252 millions en AE et 296 millions en CP).

La mission est associée au **compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*** sur lesquels transitent essentiellement les versements mensuels effectués par l’État aux collectivités territoriales en avance sur le produit des impositions et taxes qu’elles perçoivent sur le contribuable local.

• Le montant des **PSR** est anticipé à **43,7 milliards d’euros**, soit une baisse nominale de 82 millions d’euros par rapport à 2022 en incluant la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

En effet, la LFR pour 2022 a créé trois PSR :

– un « **filet de sécurité** » se matérialisant par une dotation au profit des communes et EPCI dont l’épargne brute, faible fin 2021, a enregistré une baisse importante en 2022, afin de tenir compte de l’inflation sur les dépenses alimentaires et d’énergie, ainsi que de la revalorisation du point d’indice de la fonction publique (**430 millions d’euros en 2022**) ;

– une **dotation au profit des départements** pour compenser la revalorisation du RSA par la loi du 16 août 2022 portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat (**120 millions d’euros en 2022**) ;

– une dotation au profit des régions pour **compenser la revalorisation des stagiaires de la formation professionnelle** par la même loi (**18 millions d’euros en 2022**).

Il en a résulté une hausse de 568 millions d’euros des PSR en 2022. **Les rapporteurs se tiennent vigilants quant à toute évolution de ces dispositifs en 2023 et sur les conditions de leur éventuelle reconduction.**

La **DGF** serait stable à **26,6 milliards d’euros**, si l’on excepte une baisse de 186 millions d’euros du fait des réfections de DGF opérées pour financer le droit à compensation (DAC) de l’État au titre de la recentralisation du RSA dans deux départements en 2022 (Seine Saint-Denis et Pyrénées Orientales).

Les **variables d’ajustement** feraient l’objet de minorations à hauteur de **45 millions d’euros**, en baisse de 5 millions d’euros par rapport à 2022 et à son niveau historiquement le plus bas depuis 2017. En 2021, la minoration était répartie à parts égales entre départements et régions. En 2022, elle était portée uniquement par les régions. **En 2023, elle est portée aux deux tiers par les régions (- 30 millions d’euros) et pour un tiers par les départements (- 15 millions d’euros)**. Ce sont les parts régionales et départementales de la dotation de

compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (dite dotation carrée) qui seront amputées de ces montants.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE 2020 À 2023

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	PLF 2023
PSR compensation du relèvement du seuil du versement transport (AOM)	43	-	-	-
FDPTP (départements)	-	-	-	-
Dotation « carrée » des départements	17,5	20	-	10
Dotation « carrée » des régions	17,5	17,5	25	15,8 (1)
DCRTP du bloc communal	10	-	-	-
DCRTP des départements	-	5	-	5
DCRTP des régions	35	7,5	25	14,2
Montants à prélever en LFI	122	50	50	45

Source : direction du budget et commission des finances.

- La **prévision d'exécution de FCTVA** pour l'exercice 2022 s'établit à 6,5 milliards d'euros. Cette prévision s'explique par la reprise de l'investissement local, soutenu par les mesures du plan de relance. Par ailleurs, cette dynamique de l'investissement local, conjugué aux décalages induits par les différents régimes de versement, conduit à établir une prévision d'exécution pour 2023 à hauteur de 6,7 milliards d'euros. Parallèlement, l'automatisation du fonds, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, **concernera en 2023 toutes les attributions** après une montée en puissance progressive du fait du décalage induit par les trois régimes de versement.

- Le montant de **TVA affectée aux régions** est estimé à **5,1 milliards d'euros**, en forte progression de 412 millions d'euros (+ 9 %) par rapport à la LFI pour 2022. Cette hausse est portée par la dynamique très forte de la TVA.

- Pour leur part, **les départements** perçoivent, depuis 2021, **une fraction de TVA de 250 millions d'euros** en compensation de la perte de la part départementale de la TFPB, afin de renforcer le soutien aux départements les plus fragiles. Depuis 2022, la dynamique de cette fraction de TVA est reversée à un **fonds de sauvegarde des départements** qui bénéficie aux départements confrontés à une baisse importante de produit de DMTO et à une hausse importante des charges liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS). En 2023, le montant total de la fraction de TVA et de sa dynamique, affectées aux départements, devrait s'élever à **278 millions d'euros**.

(1) La dotation « carrée » des régions est supprimée en 2023, entraînant une minoration de facto de 15,8 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT EN 2022 ET 2023

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2022	PLF 2023	Variation Montant / %		LFI 2022	PLF 2023	Variation Montant / %	
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	4 657,4	4 029,1	- 628	- 13,5	4 113,3	4 073,3	- 40	- 1
1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	2 402,9	1 852,9	- 550	- 22,9	1 661,1	1 730,2	+ 69,2	+ 4,2
<i>DETR</i>	1 046	1 046	0	0	902,2	906,4	+ 4,3	+ 0,5
<i>DPV</i>	150	150	0	0	133,2	129,6	- 3,6	- 2,7
<i>DSIL</i>	873	570	- 303	- 34,7	539,9	577,3	+ 37,5	+ 6,9
<i>DTS / IRPM / DCI / DPFL</i>	55,6	56,9	+ 1,4	+ 2,5	55,6	56,9	1,4	+ 2,5
<i>Dotation biodiversité</i>	24,3	30	+ 5,7	+ 23,5	24,3	30	+ 5,7	+ 23,5
2 - DGD des communes	135	135	0	0	135	135	0	0
3 - Soutien aux projets des départements et des régions	231,9	211,9	- 20	- 8,6	153,5	163,4	+ 9,8	+ 6,4
4 - DGD des départements	317,3	265,6	- 51,7	- 16,3	317,3	265,6	- 51,7	- 16,3
5 - DGD des régions	1 314	1 298	- 15,9	- 1,2	1 314	1 298	- 15,9	- 1,2
6 - DGD concours particuliers	256,4	265,5	+ 9,1	+ 3,6	256,4	265,5	+ 9,1	+ 3,6
8 - Concours exceptionnels pour l'achat de masque	0	0	0	0	0	0	0	0
9 - DSIL exceptionnelle	0	0	0	0	276	215	- 61	- 22
122 - Concours spécifiques et administration	259,3	251,7	- 7,6	- 2,9	235,6	295,6	+ 60	+ 25,5
1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	111,6	99,5	- 12,1	- 10,8	88	144	+ 56	+ 63,5
2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,3	4,7	+ 2,4	+ 103	2	4	+ 2	+ 95
4 - Dotations outre-mer	145,4	147,5	+ 2,1	+ 1,5	145,4	147,5	+ 2,1	+ 1,5
Total mission	4 916,7	4 280,8	- 635,9	- 12,9	4 348,9	4 368,9	+ 20	+ 0,5

Source : PAP 2023.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. LE PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS

Au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont pu mesurer l'importance que revêtent aux yeux des collectivités les dotations d'investissement portées par ce programme. En particulier, celles-ci **contribuent au développement et à l'attractivité des territoires les plus « fragiles »**, les communes rurales ou en difficulté économique. Ces dotations, en faveur du bloc communal (DETR, DSIL, DPV) comme des départements (DSID) matérialisent l'engagement de l'État en faveur de l'investissement local, en adéquation avec les politiques publiques qu'il conduit au niveau national.

Après avoir été l'aiguillon de la relance économique dans les territoires conséquemment à la crise sanitaire puis économique – notamment à travers la DSIL exceptionnelle –, ces **dotations d'investissement contribuent également aux mesures rendues nécessaires par le changement climatique**. Complémentaires du fonds vert annoncé par la Première ministre et qui devrait être doté de 2 milliards d'euros, ces dotations contribuent en effet à investir dans des projets écologiques, tout en apportant **divers soutiens spécifiques** : aux **collectivités rurales** (DETR), aux **projets structurants** pour le territoire (DSIL), aux **communes faisant face aux difficultés** économiques et sociales (DPV).

A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS SE MAINTIENNENT À UN HAUT NIVEAU MALGRÉ UNE DIMINUTION PONCTUELLE

Les crédits prévus en 2023 pour soutenir l'investissement du bloc communal et des départements (actions n° 1 et 3 du programme) enregistrent une baisse de **569,9 millions d'euros en AE** (– 21,6 %) par rapport à la LFI 2022 pour atteindre 2,065 milliards d'euros. Les crédits correspondant en **CP progressent quant à eux légèrement, de 79 millions d'euros** (+ 4,4 %) à 1,894 million d'euros.

Due notamment à l'extinction de dispositifs ponctuels (hausse exceptionnelle de DSIL de droit commun de 303 millions d'euros et plan « Marseille en grand » de 254 millions d'euros), cette **baisse des crédits en AE n'empêche pas le maintien** au-dessus du niveau symbolique de 2 milliards d'euros d'investissement en faveur du bloc communal et des départements, montant constant depuis plusieurs années.

1. La progression tendancielle des CP de la DETR traduit la stratégie constante de l'État en faveur de l'investissement des communes rurales

Créée en 2011, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a pour vocation de soutenir l'investissement local des collectivités rurales du bloc communal. Elle fait l'objet d'une répartition **par enveloppe départementale** gérée par les préfets de départements et fonctionne selon une logique d'appels à projets.

Depuis 2018, ses crédits sont stables à hauteur de **1 046 millions d'euros en AE**. Pour 2023, il est prévu une légère augmentation de 4 millions d'euros des CP à 906 millions d'euros.

a. Une dotation destinée aux communes rurales bénéficiant à un nombre très large de communes et d'EPCI

La DETR résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement des communes (DGE « communes ») et de la dotation de développement rural (DDR) opérée par la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾.

Sont **éligibles** au bénéfice de la DETR les **communes** :

– dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

– dont la population est supérieure au seuil précédent mais n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans ceux d'outre-mer) et qui remplissent un critère de potentiel financier par habitant ⁽²⁾.

Sont également éligibles à la DETR les **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI)** satisfaisant à un triple critère de population, de contiguïté territoriale et de présence d'une « grande commune » en son sein ⁽³⁾.

Les crédits sont répartis par le **préfet de département** sous la forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements. Une **commission des élus locaux** détermine chaque année la liste des opérations éligibles ainsi que les taux des subventions. C'est toutefois le **préfet de département qui arrête** chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, **la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention** de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues. La commission d'élu se prononce pour avis sur les projets d'un montant supérieur à 100 000 euros.

(1) Article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011.

(2) Le potentiel financier par habitant doit être inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

(3) Pour plus de détails, se référer à l'article L. 2334-33 du CGCT.

Les critères d'éligibilité à la DETR s'avèrent extensifs et relativement peu discriminants puisque, depuis 2020, un peu **plus de 33 900 communes sont éligibles à cette dotation** (97 % des communes), couvrant une population de 37,7 millions d'habitants. De même, **1 138 EPCI à fiscalité propre** sont éligibles (environ 90 % des EPCI et 32,5 millions d'habitants).

Focus sur la nature des projets bénéficiant de la DETR

La commission d'élus évoquée *supra* détermine les catégories d'opérations prioritaires financées par la DETR. Celles-ci sont regroupées par la DGCL en sept groupes se répartissant les crédits de la DETR en AE en 2021 comme suit :

– La **catégorie construction / habitat / urbanisme / transport** porte 40 % des AE. Les projets concernent principalement la rénovation, la réfection ou réhabilitation de bâtiments publics ainsi que divers projets d'aménagements urbains (place de village, aire de jeux...);

– La **catégorie environnement / transition énergétique / écologie** porte 15,4 % des AE. Elle comporte notamment des projets de rénovation thermique ;

– La **catégorie éducation** porte 11,3 % des AE. Les projets financés comportent notamment des travaux de rénovation ou d'aménagement effectués dans des bâtiments scolaires ;

– La **catégorie sécurité** porte 8,9 % des AE. Les projets concernés recouvrent, à titre d'exemple, divers systèmes de vidéoprotection ainsi que des investissements de mise aux normes et de mise en accessibilité de bâtiments publics ;

– La **catégorie actions et services publics** porte 8,2 % des AE. Elle comporte des projets d'achat de matériel public varié (équipement informatique, véhicules...) ou encore des projets de création d'espaces de services publics (centre culturel, France service) ;

– La **catégorie santé / sanitaire / social** porte 8 % des AE. S'y trouvent entre autres des projets liés aux réseaux d'eau potable et des projets relatifs à l'assainissement ;

– La **catégorie économie / emploi** porte 7,8 % des AE. Cette catégorie finance des projets destinés à redynamiser économiquement les territoires.

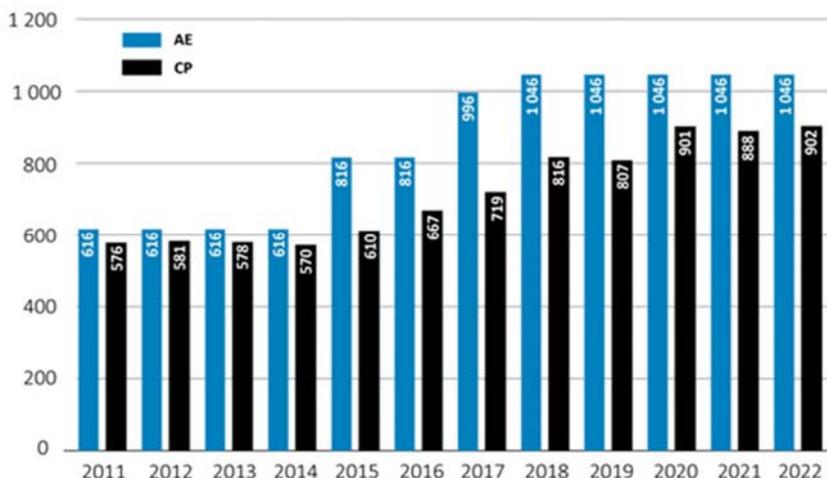
Source : DGCL.

b. La montée en puissance de la DETR s'illustre par une hausse progressive mais continue de ses CP

Depuis la hausse des crédits de DETR en AE, enclenchée à partir de 2015, cette dotation présente un écart sur la longue période entre les AE ouvertes et les CP consommés. Toutefois, la stabilisation des AE à partir de 2018 a induit une **réduction de l'écart avec les CP**, révélatrice d'une certaine maturité de la DETR.

OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE SUR LA DETR (2011-2022)

(en millions d'euros)



Source : DGCL.

Pour 2022, la DGCL a indiqué aux rapporteurs que la totalité des AE disponibles, après la mise en réserve de 32,2 millions d'euros, ont été délégués aux préfetures (1 014 millions d'euros) et, qu'au 31 août 2022, **868,6 millions d'euros ont été engagés par les préfetures** (soit un taux de consommation de 86 %, contre 81 % à la même époque en 2021).

Concernant les CP, sur les 902,1 millions d'euros ouverts en 2022, 37,5 millions ont fait l'objet du gel de précaution et 720 millions d'euros ont été délégués aux préfetures de région au 31 août 2022 parmi lesquels **511,3 millions d'euros ont été consommés**.

La DGCL n'anticipe aucune sous-consommation d'AE et de CP pour 2022.

2. La DSIL retrouve son niveau de 2021 après un abondement exceptionnel lors de l'exercice précédent

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été créée en 2016, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018. Comme la DETR, elle obéit à une logique d'appels à projets déconcentrés mais est gérée au niveau régional et ses subventions sont fléchées en fonction des priorités nationales.

a. Une dotation destinée à financer des projets structurants pour les territoires

La DSIL est **une dotation fléchée vers des priorités définies par le législateur**, énumérées à l'article L. 2334-42 du CGCT. Ainsi, la loi fixe six groupes d'opérations éligibles :

1° Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;

2° Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;

3° Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;

4° Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;

5° Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;

6° Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

L'article précité prévoit également que **la DSIL peut financer « la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux inscrites dans un contrat [...] »**. Ces opérations peuvent concerner des actions destinées à :

- Favoriser l'accessibilité des services publics et des soins à la population ;
- Développer l'attractivité du territoire ;
- Stimuler l'activité des bourgs-centres ;
- Développer le numérique et la téléphonie mobile ;
- Renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

Ainsi, la DSIL a financé (avec la DETR), jusqu'en 2020, la réalisation d'opérations **inscrites dans les contrats de ruralité** et, depuis 2021, **dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**. Près d'un tiers (32 %) de l'enveloppe de DSIL a été consacré en 2021 au financement de projets liés à un tel contrat. Au sein des 170 millions d'euros mobilisés à cette fin, 66 millions d'euros ont été attribués aux projets inscrits dans les CRTE. Au total, les subventions ont profité à 988 projets figurant dans des contrats pour la DSIL.

La réalisation de ces investissements repose sur une logique **d'appels à projets**. Interpellés en commission des finances sur les difficultés que certaines communes rurales rencontrent dans la réponse à ces appels à projets du fait d'un manque d'ingénierie locale, les rapporteurs souhaitent ici expliciter le rôle de **l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** dans ce domaine.

Focus sur rôle de l'ANCT dans le soutien en ingénierie aux collectivités

Créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, l'ANCT vise notamment à **pallier le défaut d'ingénierie dont souffrent principalement les petites communes**, notamment rurales. À cette fin, elle doit articuler son activité avec l'action des services de l'État et en particulier les préfets de département.

L'offre de services de l'ANCT recouvre un **ensemble d'expertises internes**, notamment en matière de réalisation d'études de potentiel commercial, de diagnostics territoriaux ou de montage d'opérations immobilières, mais peut également se matérialiser par un **appel à l'expertise de partenaires** ou le **recours à des prestataires de son marché d'ingénierie** dans un large spectre de domaines.

Les préfets n'ont pas de pouvoir décisionnel sur les programmes déployés par l'ANCT. En revanche, ils participent à diffuser l'offre d'ingénierie proposée par la délégation territoriale de l'ANCT, souvent dans le cadre du **comité local de la cohésion des territoires** (réunion annuelle), des **comités techniques** (réunions plus fréquentes) et des **sous-préfets**.

Par ailleurs, **les préfets identifient les territoires « fragiles »** ayant besoin de l'accompagnement de l'ANCT, comme les communes rurales de petite voire très petite taille, ainsi que les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le décrochage économique ou le vieillissement démographique, ainsi qu'une offre insuffisante en transports ou en services, peuvent révéler une fragilité qui nécessite un soutien accru en ingénierie.

Source : Tome II du rapport d'information sur les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal.

La répartition de la DSIL entre régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que le département de Mayotte, s'effectue pour 65 % au prorata de la population régionale et pour 35 % en fonction de la population située, au sein de la région, dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants. Cette répartition conduit à apporter un soutien plus affirmé aux régions dans lesquelles se concentrent les collectivités de plus petite taille. **Le pilotage de la DSIL relève des préfets de région** à travers les enveloppes régionales constituées par cette répartition. Toutes les communes et tous les EPCI à fiscalité propre de métropole et des régions d'outre-mer, y compris Mayotte, ainsi que les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) y sont éligibles.

La DSIL finance des projets mobilisant plus de crédits que la DETR. Cependant, la DSIL et la DETR peuvent être sollicitées en complément, notamment pour le financement d'opérations immobilières.

b. Un financement stable hors enveloppes exceptionnelles

La simplification de l'architecture de la DSIL engagée par l'article 157 de loi de finances pour 2018 a conduit à la constitution d'**une enveloppe unique et stable de 570 millions d'euros en AE** à laquelle s'est ajoutée en 2018 une part

exceptionnelle de 45 millions d'euros ⁽¹⁾ pour le financement de nouveaux contrats de ruralité, part qui a été intégrée dans l'enveloppe les années suivantes.

Dans le cadre de la troisième loi de finances (LFR3) pour 2020, cette DSIL dite « de droit commun » a été complétée par une enveloppe exceptionnelle distincte d'un milliard d'euros au titre du plan de relance (voir *infra*).

En 2022, **l'enveloppe de DSIL de droit commun de 570 millions d'euros a été majorée de 337 millions d'euros et ainsi portée à 907 millions d'euros**. Ces crédits additionnels étaient destinés à financer les projets inscrits dans les **contrats de relance et de transition écologique** (CRTE) et en faveur des centralités, notamment dans les programmes « Action Cœur de ville » et « Petites villes de demain » pilotés par l'ANCT. Ces crédits nouveaux, issus de reliquats de crédits FEDER ⁽²⁾ inemployés au titre des programmations antérieures à 2014, ont été répartis au sein des enveloppes régionales habituelles, obéissant aux mêmes règles de gestion et d'attribution.

Focus sur l'avancée du dispositif Action Cœur de ville

Action Cœur de ville (ACV) est un programme national lancé en décembre 2017 destiné à renforcer et développer l'attractivité des villes « moyennes », en faisant le choix d'investir prioritairement dans la revitalisation des centres-villes. Les 222 villes bénéficiaires du programme ont toutes signé leur convention cadre ACV.

En septembre 2021, le bilan de mi-parcours du programme révélait que **3 milliards d'euros avaient été engagés** sur les 5 milliards d'euros de crédits ouverts pour ce programme. Cette somme s'est déjà matérialisée au travers de **plus de 3 000 actions concrètes qui ont été lancées ces trois dernières années** (centres-villes revitalisés, plus de 11 000 logements rénovés ou en cours de rénovation), si bien que le 8 juillet 2021, le Premier ministre a annoncé la prolongation d'ACV jusqu'en 2026.

Source : DGCL.

Le montant de la DSIL de droit commun ouvert en PLF 2023 s'élève à 570 millions d'euros en AE et à 577 millions d'euros en CP. Ainsi, les autorisations d'engagement retrouvent leur niveau « historique », les crédits de paiement affichant une légère hausse (+ 30 millions d'euros) pour tenir compte du surplus de projets financés par la DSIL dû à la hausse d'AE constatée lors de l'exercice précédent.

Pour 2022, la totalité des AE disponibles après mise en réserve (51,3 millions d'euros), soit 821,7 millions d'euros, a été déléguée mi-février. Au 31 août 2022, **715,6 millions d'euros ont été engagés** soit 371 millions d'euros de

(1) Le montant de la part « contrats de ruralité » de l'enveloppe DSIL ne constituait pas un plafond, les préfets pouvant attribuer des subventions au titre des contrats de ruralité en prenant sur la part « grandes priorités d'investissement ».

(2) Le fonds européen de développement régional (FEDER) intervient dans le cadre de la politique de l'Union européenne de cohésion économique, sociale et territoriale.

plus qu'à la même époque en 2021 (taux de consommation de 85 % contre 65 % au 31 août 2021). La consommation des AE s'est donc nettement accélérée en 2021.

S'agissant des **CP, 284,7 millions d'euros** ont été consommés au 30 septembre 2022, correspondant à un taux de 55 % des crédits ouverts, soit un montant inférieur à celui constaté à la même époque en 2021 (296 millions d'euros). Malgré ce ralentissement, la DGCL n'anticipe pas de sous-consommation de CP en fin d'année.

c. Les crédits de paiement de la DSIL exceptionnelle du plan de relance entament leur décrue en 2022

En cours d'exercice 2020, la LFR 3 ⁽¹⁾ a ouvert **un milliard d'euros de crédits en AE** au titre d'une DSIL « exceptionnelle ». Une nouvelle action n° 9 porte ces crédits. Ce montant a été ramené à **950 millions d'euros** par un décret de transfert de crédits du 28 janvier 2021 au profit du ministère des Outre-mer.

L'objectif de cette DSIL « exceptionnelle » était d'accompagner une relance rapide des investissements des collectivités du bloc communal, **en priorisant les projets prêts à démarrer rapidement, sans plafond de montant, relevant de trois thématiques prioritaires :**

- la transition écologique ;
- la résilience sanitaire ;
- le soutien à la préservation du patrimoine public historique et culturel.

574,8 millions d'euros en AE ont été engagés sur l'exercice 2020 pour 3 358 projets financés représentant un volume d'investissement de 2,34 milliards d'euros, **soit un effet de levier de 4,1**. Au 31 décembre 2021, l'intégralité des autorisations d'engagement pour la DSIL exceptionnelle a été engagée.

La DSIL exceptionnelle a permis de soutenir **plus de 5 800 projets en 18 mois**. 3 357 projets ont bénéficié de la DSIL exceptionnelle dès la fin de l'année 2020 et 2 461 projets supplémentaires ont été soutenus en 2021. **En 2022, 276 millions d'euros de CP ont été ouverts** par la loi de finances initiale, un montant en forte hausse par rapport à 2021 (+ 176 millions d'euros) correspondant à un accroissement du nombre de projets.

Le présent projet de loi de finances anticipe pour 2023 une décélération des décaissements de CP à hauteur de 209,4 millions d'euros ⁽²⁾. Celle-ci s'explique par la décrue progressive des décaissements de CP au titre de la DSIL exceptionnelle, correspondant à l'échéancier de la DGCL déterminé à partir des clés de décaissement observées pour la DSIL et la DETR et synthétisé dans le tableau suivant :

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Auxquels s'ajoutent 6 millions d'euros prévus en transfert au profit du ministère des Outre-mer.

**ÉCHÉANCIER DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA DSIL EXCEPTIONNELLE
DU PLAN DE RELANCE**

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Consommation prévisionnelle des CP de la DSIL exceptionnelle	9,5	158,2	279,1	209,4	117,7	43,2	14,0

Source : DGCL.

Cet échéancier montre la place particulière qu'occupe la DSIL « exceptionnelle » dans le stock de restes à payer sur les dotations d'investissement en 2023 et pour les prochaines années (voir *infra*).

3. La DPV est une dotation d'investissement fortement péréquatrice

La dotation politique de la ville (DPV) a remplacé l'ancienne dotation de développement urbain (DDU) créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009 afin de soutenir les communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains notables. La logique de cette dotation est de **compléter la DSU par un fléchage de l'investissement vers des projets dans les quartiers prioritaires**.

a. Un montant stable accompagné de modifications paramétriques

La DPV est stabilisée depuis 2017 à **150 millions d'euros en AE** et le PLF 2023 prévoit de maintenir ce volume de crédits. S'agissant des **CP**, les crédits demandés pour 2023 s'élèvent à **130 millions d'euros**, correspondant à une baisse de 3 millions d'euros. Cette baisse des CP répond à une moindre consommation des AE antérieures.

La répartition de la DPV (*voir encadré infra*) se fait sous forme d'**enveloppes départementales**, selon deux parts déterminées à partir d'un indice synthétique comprenant le potentiel fiscal par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement et le revenu moyen par habitant, tandis que l'éligibilité à la DPV repose sur des critères cumulatifs propres aux communes urbanisées (éligibilité à la DSU, périmètre ANRU, population vivant en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)), ce qui confère à la DPV **une forte intensité péréquatrice** et conduit à **un resserrement significatif du nombre de communes éligibles** par rapport aux autres dotations d'investissement du bloc communal.

L'**article 259 de la loi de finances pour 2019** a révisé les critères d'éligibilité, notamment en supprimant le plafond du nombre de communes éligibles, auparavant fixé à 180.

L'**article 45 du projet de loi de finances pour 2023** modifie le critère de proportion de résidents en QPV dans l'éligibilité des communes à la DPV en

l'abaissant de 19 à 16 % de la population totale de la commune. Cette diminution découle de l'alignement des millésimes des populations retenus dans le calcul de la population QPV et de la population totale de la commune. Un tel alignement technique ayant pour effet une suppression de la DPV pour certaines communes, il a été décidé d'abaisser le seuil de population QPV afin que l'ajustement technique n'engendre pas de baisse de dotation pour ces communes.

b. La tendance à un resserrement progressif de l'éligibilité à la DPV est à surveiller

En 2020, pour la première fois, le nombre de communes éligibles à la DPV avait diminué. En effet, trois communes étaient devenues éligibles tandis que sept étaient sorties du dispositif, aboutissant à réduire à 195 communes (178 de métropole et 17 d'outre-mer) le nombre de communes éligibles. De même, en 2021, trois nouvelles communes sont entrées dans le dispositif mais neuf s'en sont trouvées exclues, de sorte que 189 communes (172 de métropole et 17 d'outre-mer) étaient éligibles à la dotation.

En 2022, **le nombre de communes éligibles à la DPV s'est stabilisé à 189 communes**, quatre communes devenant éligibles à la dotation et autant en sortant. Les rapporteurs soulignent néanmoins que malgré cet infléchissement dans l'évolution du resserrement de l'éligibilité à la DPV, cette question demeure un sujet d'attention pour eux.

COMMUNES ÉLIGIBLES À LA DPV : CHANGEMENTS EN 2022

Communes entrantes			Communes sortantes		
Code dépt	Code INSEE	Nom commune	Code dépt	Code INSEE	Nom commune
11	11069	CARCASSONNE	13	13077	PORT-DE-BOUC
11	11262	NARBONNE	38	38318	PONT-EVEQUE
13	13063	MIRAMAS	62	62667	PORTEL
82	82112	MOISSAC	77	77296	MOISSY-CRAMAYEL

Focus sur les critères d'éligibilité et modalités de répartition de la DPV en 2022

Les conditions devant être réunies par les communes pour être considérées comme éligibles à la dotation politique de la ville (DPV) sont distinctes en métropole et outre-mer. Elles sont régies par les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du CGCT.

Critères d'éligibilité des communes :

Dans les départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les communes éligibles à la DPV sont celles qui correspondent à l'un ou l'autre des cas suivants :

– communes dont la population excède 5 000 habitants au 1^{er} janvier 2019 (population DGF) et faisant l'objet d'au moins une convention passée avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) telle que visée à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine au 1^{er} janvier 2016 ;

– communes figurant dans le tableau annexé à l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) « présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme de renouvellement urbain ».

En métropole, les communes potentiellement éligibles à la DPV sont les communes qui réunissent les **trois conditions cumulatives** suivantes :

– avoir été éligible à la DSU au moins une fois au cours des trois derniers exercices. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, s'ajoute la condition d'avoir fait partie au moins une fois au cours des trois derniers exercices des 250 premières communes éligibles ;

– présenter une proportion de population située en QPV égale ou supérieure à 19 % de la population INSEE de la commune. La population totale prise en compte pour le calcul de ce ratio est appréciée au 1^{er} janvier 2016 ;

– faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine ou du nouveau programme de renouvellement urbain.

Répartition départementale :

Les crédits de la DPV sont répartis au sein d'enveloppes départementales correspondant à la somme des attributions théoriques calculées pour chaque commune éligible du département au titre de chacune des deux parts que compte la DPV :

– **une première part correspondant à 75 % des crédits** est répartie entre les communes classées en fonction de leur indice synthétique. L'attribution théorique de chaque commune au titre de la première part est plafonnée à **5 millions d'euros**.

– **une seconde part correspondant à 25 % des crédits** est répartie entre les communes classées dans la première moitié du classement établi au moment du calcul de l'éligibilité. L'attribution théorique de chaque commune au titre de la seconde part est plafonnée à **1 million d'euros**. La somme résultant de cet écrêtement est répartie entre les autres communes métropolitaines éligibles à cette part.

Une enveloppe départementale unique est calculée, correspondant à la somme des attributions théoriques des communes du département au titre de la première et de la seconde part.

Les attributions théoriques se déterminent sur la base d'un **indice synthétique de ressources et de charges** calculé pour chaque commune éligible et classé par ordre décroissant. Cet indice est constitué :

– **pour 45 %** : du rapport entre le **potentiel financier par habitant moyen** des communes métropolitaines du groupe démographique d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) et le potentiel financier par habitant de la commune en 2019 ;

– **pour 45 %** : du rapport entre la **proportion de bénéficiaires d'aides au logement** dans la commune et cette même proportion constatée en moyenne pour les communes métropolitaines de la strate démographique d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) ;

– **pour 10 %** : du rapport entre le **revenu moyen par habitant** des communes métropolitaines de la strate d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) et le revenu moyen par habitant de la commune.

Source : DGCL.

4. La progression de la dotation pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales se poursuit en 2023 sur un champ renouvelé depuis sa création

La dotation « Natura 2000 » a été créée par en **loi de finances pour 2019** afin de **soutenir financièrement les communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 »**, sous réserve du respect de conditions de population et de potentiel fiscal.

Dotée à l'origine de 5 millions d'euros gagés sur la DGF, cette dotation « verte » a été remplacée en 2020 par une **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité** tandis que son montant a été porté à 10 millions d'euros. Parallèlement, le périmètre de la dotation a été étendu aux communes situées au cœur d'un parc national ou d'un parc naturel marin.

La loi de finances pour 2022 a procédé à une modification des critères de répartition de cette dotation en créant une quatrième fraction au bénéfice des **communes rurales situées dans un parc naturel régional (PNR)**. La dotation est ainsi devenue une dotation de soutien aux communes pour la **protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales** et ses crédits ont été portés en 2022 à 24,3 millions d'euros.

La nouvelle dotation « biodiversité et aménités rurales » comprend désormais quatre fractions ⁽¹⁾ :

(1) L'article 9 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, codifié à l'article R. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, apporte des précisions sur les critères d'éligibilité.

– la **fraction dite « Natura 2000 »**, égale à 60,9 % du montant total de la dotation et attribuée aux communes qui remplissent trois critères cumulatifs de population, de potentiel financier par habitant et de couverture géographique d'un site Natura 2000 ;

– la **fraction dite « Parcs nationaux »**, égale à 16,5 % du montant total de la dotation et attribuée aux communes dont le territoire se trouve en totalité ou en partie dans un cœur de parc national, ayant adhéré à la charte du parc et remplissant des critères de population et de potentiel financier par habitant ;

– la **fraction dite « Parcs naturels marins »**, égale à 2,1 % du montant total de la dotation et attribuée aux communes qui remplissent trois critères cumulatifs de population, de potentiel financier par habitant et de présence sur tout ou partie de leur territoire d'un parc naturel marin ;

– la **fraction dite « Parcs naturels régionaux »**, égale à 20,6 % du montant total de la dotation, à laquelle sont éligibles les communes respectant les critères de population et de potentiel financier d'éligibilité aux autres fractions de la dotation, dont tout ou partie du territoire est situé au sein d'un parc naturel régional et qui sont caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens de la grille de densité de l'INSEE. Ce dernier critère permet de cibler les petites et moyennes communes réellement rurales.

L'élargissement de la dotation « biodiversité et aménités rurales » à la fraction « Parcs naturels régionaux » a permis d'élargir de manière substantielle son champ d'action en faisant passer **le nombre de communes éligibles de 1 540 à 4 871**. Ainsi, **3 331 communes ont bénéficié pour la première fois de la dotation en 2022**.

L'article 46 du présent projet de loi de finances procède à une **hausse de 5,7 millions d'euros de cette dotation**, ciblée principalement sur la nouvelle fraction « Parcs naturels régionaux » et qui se répartit tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous. Les crédits de la dotation sont attribués en AE=CP.

RÉPARTITION DE LA DOTATION « BIODIVERSITÉ » EN 2022 ET 2023

(en % et en euros)

Fraction	2022		2023		Différence
	Part de la dotation	Montant	Part de la dotation	Montant	
Natura 2000	60,9	14 800 000	52,5	15 800 000	+ 1 000 000
Parcs nationaux	16,5	4 000 000	20	4 200 000	+ 200 000
Parcs naturels marins	2,1	500 000	2,5	500 000	0
Parcs naturels régionaux	20,6	5 000 000	25	9 500 000	+ 4 500 000
Total	100	24 300 000	100	30 000 000	+ 5 700 000

Source : commission des finances.

La description de cette dotation et de son évolution proposée figure dans la seconde partie du présent rapport.

Les rapporteurs saluent l'augmentation progressive de cette dotation qui permet notamment de maintenir les montants attribués aux communes consécutivement à l'élargissement de la dotation aux parcs naturels régionaux.

Néanmoins, les rapporteurs relèvent **plusieurs éléments qui leur apparaissent perfectibles** dans le fonctionnement de la dotation « biodiversité et aménités rurales » :

– Ils regrettent en premier lieu que les communes qui ont adhéré à la charte d'un parc national situé sur tout ou partie de leur territoire **sans toutefois qu'il s'agisse d'un cœur de parc** ne soient pas éligibles à la fraction « Parc national » de la dotation ;

– En outre, ils s'étonnent que le critère de potentiel fiscal retenu dans le calcul des différentes fractions de la dotation ne soit pas le même d'une fraction à l'autre ⁽¹⁾ et estiment qu'**une harmonisation de ce critère au niveau le plus favorable** serait justifiée.

– Enfin, les rapporteurs estiment que les variations de montants minimums de dotation d'une fraction à l'autre n'ont pas lieu d'être et que ceux-ci **devraient être établis au niveau global des diverses fractions de la dotation perçues**.

À plus long terme, les rapporteurs aimeraient **voir la dotation « biodiversité et aménités rurales » étendue à d'autres éléments constitutifs de notre écosystème**, notamment les forêts et les zones humides. Quand les données sur le sujet le permettront, les rapporteurs souhaitent étudier la possibilité de voir les communes comportant sur leur territoire des forêts de protection, des forêts urbaines ou des séries environnementales, bénéficier de cette dotation.

5. Malgré la réforme dont elle a fait l'objet, les montants de DSID octroyés se répartissent de manière inchangée

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) a remplacé l'ancienne dotation globale d'équipement des départements (DGE), supprimée en loi de finances pour 2019.

Elle se composait alors de deux parts obéissant à des logiques différentes.

(1) Pour être éligible aux fractions « Natura 2000 », « Parcs nationaux » et « Parcs naturels marins », une commune doit notamment disposer d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant à la même strate démographique. Pour la fraction « Parcs naturels régionaux », le potentiel fiscal par habitant doit être inférieur au simple potentiel financier moyen par habitant.

Sa première part (part « projets »), largement inspirée de la DSIL, était répartie en enveloppes régionales finançant des subventions aux projets d'investissement des départements.

La seconde part (part « péréquation »), plus réduite, répartie par départements, était composée de crédits libres d'emploi abondant la section d'investissement, avec une dimension péréquatrice liée au potentiel fiscal.

La loi de finances pour 2022, a harmonisé et simplifié la gestion de la DSID, en confiant au préfet de région l'attribution des crédits des enveloppes régionales. Les modalités de calcul de la DSID ont été préservées mais **les crédits sont désormais attribués uniquement sous forme de subventions sur appels à projets, la loi supprimant de facto la part « péréquation »**. L'objectif est de soutenir plus efficacement les projets d'investissement au niveau local en générant un effet de levier à l'instar de la DSIL et de la DETR.

Comme pour la DSIL, dans la plupart des cas, les préfets de région s'appuient sur les préfetures de département qui, après avoir pris l'attache des conseils départementaux, leur transmettent les projets les plus structurants pour le territoire. En conséquence, **la consommation des AE et des CP sur cette part est différenciée**. La réserve de précaution est appliquée en début de gestion.

La répartition de la DSID en 2022 entre les différentes régions n'a pas pâti de cette réforme, les enveloppes régionales s'élevant à des niveaux comparables ainsi que l'explique le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA DSID ENTRE 2021 ET 2022

(euros)

Régions	2021	2022	Évolution en %
AUVERGNE-RHONE-ALPES	24 322 985	24 324 722	0,01 %
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	14 748 828	14 767 317	0,13 %
BRETAGNE	10 205 695	10 234 397	0,28 %
CENTRE-VAL DE LOIRE	12 175 420	12 276 028	0,83 %
CORSE	2 392 665	2 391 182	-0,06%
GRAND EST	20 098 186	20 037 428	-0,30%
GUADELOUPE	1 715 723	1 713 596	-0,12%
GUYANE	5 656 603	5 620 315	-0,64%
HAUTS-DE-FRANCE	13 485 352	13 491 002	0,04 %
ILE-DE-FRANCE	11 334 159	11 403 482	0,61 %
LA RÉUNION	1 777 135	1 776 875	-0,01%
MARTINIQUE	1 712 555	1 707 835	-0,28%
MAYOTTE	2 134 775	2 051 402	-3,91%
NORMANDIE	12 687 197	12 668 634	-0,15%
NOUVELLE-AQUITAINE	25 877 439	25 843 576	-0,13%
OCCITANIE	28 384 270	28 327 573	-0,20%
PAYS DE LA LOIRE	11 440 955	11 467 628	0,23 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	10 164 758	10 169 437	0,05 %

Source : commission des finances, données DGCL.

Cette stabilité découle de l'instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022 qui **demande aux préfets de tenir compte des montants perçus au titre de l'ancienne part « péréquation »**.

En 2023, les crédits proposés pour la DSID progressent légèrement en CP par rapport à ceux de l'exercice 2022 et s'élèvent à **163 millions d'euros (+ 6,4 %)**. **Les crédits ouverts en AE diminuent de 20 millions d'euros**, montant correspondant à la dotation exceptionnelle décidée en 2022 pour soutenir des investissements portés par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis dans le cadre d'un plan d'action du Gouvernement visant à améliorer l'attractivité du département et à renforcer la qualité de vie de ses habitants.

6. Les restes à payer sur les dotations d'investissement continuent de croître

Les principales dotations d'investissement du programme 119 font l'objet d'une **consommation pluriannuelle des crédits et, par là même, différenciée en AE et en CP** sur un exercice donné. Seule la dotation « biodiversité » est exécutée

en AE et CP du fait des modalités de son attribution qui repose sur une logique de « guichet ».

Le décalage entre engagement budgétaire et paiement est normal pour les opérations d'investissement. **La consommation différenciée des AE et des CP est structurelle sur la DETR, la DSIL, la DPV et la DSID.** Elle conduit à la formation de restes à payer. Les CP ouverts en année N correspondent à des AE de l'année N mais également des AE des années précédentes selon un échéancier (ou clé de décaissement) qui peut être difficile à fiabiliser.

Selon l'échéancier ci-dessous, construit par la DGCL en fonction des historiques de consommation, **le total des CP nécessaires sur engagements réalisés jusqu'au 31 décembre 2021 s'élèverait à 10,02 milliards d'euros au 31 décembre 2022 pour les dotations d'investissement.** Cette progression de près de 1,38 milliard d'euros s'explique notamment par la majoration de 303 millions d'euros de la DSIL engagée en 2022 ainsi que par la réforme de la DSID qui ont contribué à accroître les restes à payer en 2022. Ceux-ci ne devraient donc pas se stabiliser en 2023. **La progression des restes à payer constitue donc un point d'attention pour les rapporteurs.**

ÉCHÉANCIER DES RESTES À PAYER SUR LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME 119

(en euros)

		Montants des engagements	Échéancier des restes à payer				
			CP 2022	CP 2023	CP 2024	CP 2025	CP au-delà de 2025
Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2021	DETR	2 262 359 946	774 902 157	534 442 711	283 968 865	131 992 543	537 053 669
	DPV	414 172 884	119 675 181	87 160 916	57 679 956	34 322 799	115 334 032
	DSIL	1 573 107 864	475 602 049	352 017 400	204 683 071	101 751 716	439 053 628
	DSIL exceptionnelle	782 306 573	279 097 405	209 370 206	117 679 978	43 170 562	132 988 422
	DSID	328 576 242	113 794 324	83 564 380	40 856 077	20 121 075	70 240 387
	Total	5 360 523 509	1 763 071 117	1 266 555 613	704 867 946	331 358 695	1 294 670 138
AE nouvelles pour 2022	DETR	1 046 000 000	110 358 711	261 278 206	264 134 137	159 268 198	250 960 748
	DPV	150 000 000	11 331 049	35 662 485	29 907 734	22 184 698	50 914 034
	DSIL	873 000 000	56 324 076	188 556 796	231 786 154	163 372 565	232 960 410
	DSIL exceptionnelle						
	DSID	211 855 970	16 153 514	53 632 539	63 313 622	29 051 167	49 705 128
	Plan d'action Seine-Saint-Denis	20 000 000	10 000 000	10 000 000	-	-	-
	Plan Marseille	254 000 000	6 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000	158 000 000
	Total	2 554 855 970	210 167 349	579 130 027	619 141 647	403 876 628	742 540 320
Dispositifs de compensation (DGD, DTS, IRPM, DI et dotation biodiversité) et de péréquation verticale (part péréquation de la DSID) (consommation en AE=CP)		2 102 543 544	2 102 543 544				
Total des CP nécessaires sur engagements réalisés jusqu'au 31/12/2022		10 017 923 023	4 075 782 010	1 845 685 640	1 321 009 593	735 235 323	2 037 210 458

Source : DGCL.

B. LES CRÉDITS RELATIFS À LA DGD S’AFFICHENT EN LÉGÈRE BAISSÉ DU FAIT DE L’EXTINCTION DE DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

1. Les dotations générales de décentralisation sont des dotations gelées à droit inchangé

Le terme de dotation générale de décentralisation (DGD) recouvre **plusieurs dotations et concours particuliers**, l’individualisation de ces concours au sein de la DGD s’expliquant soit parce que la dotation n’est pas de droit commun en ce qu’elle ne concerne qu’une collectivité ou une partie seulement des collectivités (par exemple, la dotation « Pavé de Paris » n’est allouée qu’à la Ville de Paris), soit parce que l’enveloppe de cette dotation doit être répartie annuellement selon des critères différents chaque année (par exemple, la dotation « documents d’urbanisme »).

Il s’agit de dotations stabilisées qui compensent des créations, des extensions ou des transferts de compétences ou des modifications réglementaires entraînant une charge nouvelle ou une perte de produit fiscal pour une catégorie de collectivités.

Les crédits afférents ont la particularité d’être en AE=CP et sont ventilés au sein des actions n° 2 (DGD des communes), n° 4 (DGD des départements), n° 5 (DGD des régions) et n° 6 (DGD concours particuliers) du programme 119.

Focus sur les concours composant les DGD portées par le programme 119 en 2023

Pour les communes, l'ensemble des concours de la DGD inscrits sur l'action n° 2 du programme 119 sont les suivants :

- Le concours particulier de la DGD destiné à compenser les dépenses des services municipaux d'hygiène et de santé (SCHS) ;
- Le concours particulier de la DGD versé à la Ville de Paris au titre de l'entretien de la voirie nationale (Pavé de Paris) ;
- Le concours particulier de la DGD relatif au financement du transfert aux communes des monuments historiques ;
- Le concours particulier créé au sein de la DGD destiné à compenser les charges transférées au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- Le concours particulier créé au sein de la DGD pour le financement du transfert de compétence prévu à l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- Le concours particulier de la DGD versé depuis 2021 à l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) au titre du transfert de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion du domaine public routier national prévu à l'article 6 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

Pour les départements, les concours inscrits sur l'action n° 4 du programme 119 sont :

- La DGD des départements ;
- La DGD relative au transport scolaire fluvial en Guyane.

Pour les régions, les concours inscrits sur l'action n° 5 du programme 119 sont :

- La DGD de droit commun des régions ;
- La DGD allouée à Ile-de-France Mobilités ;
- La dotation de continuité territoriale (DCT) de la collectivité territoriale de Corse.

L'action n° 6 porte les concours pouvant bénéficier à plusieurs niveaux de collectivités :

- Le concours particulier de la DGD destiné à compenser les dépenses de transports scolaires des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains ;
- Le concours particulier créé au sein de la DGD au titre des ports maritimes de pêche et de commerce (DGD Ports) ;
- Le concours particulier relatif aux bibliothèques municipales, intercommunales et départementales (DGD Bibliothèques) ;
- Le concours particulier créé au sein de la DGD au titre des aéroports (DGD Aéroports) ;
- Le concours particulier pour le financement du transfert du domaine public fluvial (DGD DPF) ;
- Des compensations de pertes de fiscalité transférée, relevant de fiscalités diverses (contributions fiscalisées, taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France, taxe GEMAPI).

Source : DGCL.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des crédits du budget opérationnel de programme (BOP) « DGD » de 2019 à 2022 et ceux demandés dans le PLF 2023.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS RELATIFS À LA DGD DEPUIS 2019

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	PLF 2023
Action 2 – DGD des communes	130,31	130,31	134,39	135,02	135,22
Action 4 – DGD des départements	265,66	265,58	265,74	317,31	265,58
Action 5 – DGD des régions	913,73	913,73	1 206,39	1 313,96	1 298,03
Action 6 – DGD concours particuliers	236,37	236,41	253,61	256,37	265,52
Total BOP « DGD »	1 546,07	1 546,03	1 860,13	2 022,67	1 964,34

Source : DGCL.

Faisant suite à la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 du Conseil constitutionnel, une **dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été instituée en loi de finances rectificative pour 2022** ⁽¹⁾ pour les communes et EPCI qui avaient institué une taxe GEMAPI. Le montant de cette dotation est porté à **9,3 millions d'euros en 2023**.

Le PLF 2023 prévoit également la création d'une **dotation pérenne de compensation des frais de gestion de la CVAE versés aux régions, d'un montant de 91,3 millions d'euros**, pour tirer les conséquences de la suppression programmée de cette ressource à partir de 2023.

2. L'extinction de dispositifs créés en LFI 2022 mais non reconduits implique une légère diminution des DGD en 2023

En loi de finances pour 2022, deux dotations exceptionnelles avaient été créées pour un montant total de **158,6 millions d'euros** :

– Une dotation exceptionnelle de l'État d'un montant de 51,6 millions d'euros avait majoré la DGD des départements pour **compenser la perte de recettes liée à l'extinction du dispositif de compensation péréquée (DCP)** ;

– La DGD des régions avait été abondée d'un montant de 107 millions d'euros pour **compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE perçus par les régions** et faisant suite à la réforme de ces impôts de production décidée en LFI 2021.

Ces deux dispositifs, considérés comme ponctuels, n'ont pas été reconduits en 2023, expliquant la **légère baisse des DGD constatée entre 2022 et le PLF 2023 (- 2,9 %)**.

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

II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 regroupe essentiellement les crédits de **soutien aux collectivités faisant face à des situations exceptionnelles** (action n° 1) ainsi que **les dotations outre-mer** (action n° 4).

Pour 2023, sont prévus sur ce programme **251,7 millions d’euros en AE** (– 2,9 %) et **295,6 millions d’euros en CP** (+ 25,5 %). L’augmentation de 60 millions d’euros des crédits ouverts en CP par rapport à 2022 s’explique principalement par l’abondement de la **dotations de solidarité aux collectivités faisant face à des aléas climatiques (DSEC)** et du **fonds de reconstruction en faveur des Alpes-Maritimes**, à hauteur de **49,6 millions d’euros**. Cette hausse de crédits en CP résulte notamment de l’ouverture de crédits supplémentaires en AE en LFR 1 pour 2021 du 19 juillet 2021 (+ 43,3 millions d’euros) et en loi de finances pour 2022 (+ 66,1 millions d’euros) au titre des dédommagements consentis aux collectivités en conséquence de la tempête Alex ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION* EN PLF 2023 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d’euros)

Actions	Autorisations d’engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2022	PLF 2023	Variation Montant / %		LFI 2022	PLF 2023	Variation Montant / %	
1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	111,6	99,5	– 12,1	– 10,8 %	88,0	143,9	+ 55,9	+ 63,5 %
2 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,3	4,7	+ 2,4	+ 103,1 %	2,1	4,2	+ 2,0	+ 94,7 %
4 – Dotations outre-mer	145,4	147,5	+ 2,1	+ 1,5 %	145,4	147,5	+ 2,1	+ 1,5 %
Total mission	259,3	251,7	– 7,6	– 2,9 %	235,6	295,6	+ 60,0	+ 25,5 %

Source : commission des finances, données DGCL.

1. Les subventions exceptionnelles du programme s’affichent en hausse

L’**action n° 1** du programme porte plusieurs subventions exceptionnelles marquées par une augmentation de leurs crédits de paiement.

(1) Tempête apparue entre le 30 septembre et le 3 octobre 2020, dont l’essentiel des dégâts causés en France a eu lieu dans les Alpes-Maritimes et en Bretagne.

• En cas de crise climatique ou géologique de grande ampleur affectant les collectivités territoriales, l'État met en œuvre la solidarité nationale *via* des subventions exceptionnelles pour la réparation de dégâts provoqués par ces événements ⁽¹⁾. **Ces subventions sont prises en charge par la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC).**

Le tableau suivant rend compte des crédits délégués aux départements sur la DSEC au titre de l'exercice 2022 (au 12 août 2022).

MONTANT DES CRÉDITS DÉLÉGUÉS PAR DÉPARTEMENT SUR LA DSEC AU 12 AOÛT 2022

(en euros)

Code dpt	Département	AE	CP	Code dpt	Département	AE	CP
02	Aisne	-	46 821	38	Isère	225 253	-
04	Alpes de Haute-Provence	322 187	117 177	40	Landes	-	178 695
05	Hautes-Alpes	2 167 650	-	43	Haute-Loire	-	98 791
06	Alpes-Maritimes	-	3 778 945	47	Lot-et-Garonne	-	2 103 447
08	Ardennes	-	2 692	48	Lozère	-	60 483
09	Ariège	-	70 486	55	Meuse	-	9 439
10	Aube	-	7 187	60	Oise	171 569	10 008
11	Aude	281 682	1 557 261	61	Orne	264 241	52 121
12	Aveyron	-	25 775	63	Puy-de-Dôme	61 562	-
15	Cantal	331 970	-	64	Pyrénées-Atlantiques	120 000	389 138
16	Charente	-	18 938	65	Hautes-Pyrénées	60 348	98 933
19	Corrèze	-	92 487	66	Pyrénées-Orientales	-	175 586
20A	Corse du Sud	556 648	68 049	67	Bas-Rhin	-	72 381
21	Côte d'Or	-	13 563	69	Rhône	-	9 063
24	Dordogne	97 146	16 715	73	Savoie	-	56 826
25	Doubs	-	50 554	74	Haute-Savoie	10 448	136 965
26	Drôme	-	7 402	77	Seine-et-Marne	-	185 567
30	Gard	780	495 807	81	Tarn	-	99 427
32	Gers	-	97 554	83	Var	69 945	124 541
33	Gironde	807 881	158 803	84	Vaucluse	-	6 607
34	Hérault	-	545 320				
TOTAL						5 549 311	11 039 554

Source : DGCL.

Pour 2023, il est prévu de doter la DSEC de **40 millions d'euros en AE** et **60 millions d'euros en CP**. Les CP sont destinés à couvrir les besoins de paiement relatifs aux engagements antérieurs, notamment les travaux de réparation des dégâts générés par la tempête Alex survenue dans les Alpes-Maritimes à l'automne 2020.

• Le financement des dégâts causés par la tempête Alex fait par ailleurs l'objet d'un **fonds spécifique de reconstruction des Alpes-Maritimes** institué en 2021 devant porter, à terme, une enveloppe exceptionnelle de **150 millions**

(1) Article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales.

d'euros ⁽¹⁾. La LFR 1 pour 2021 et la loi de finances pour 2022 ont porté les deux premières tranches de cette enveloppe pour un total de 100,8 millions d'euros en AE et de 41,3 millions d'euros en CP.

Le présent projet de loi de finances complète ces moyens en abondant le fonds de reconstruction d'une troisième tranche de crédits à hauteur de **49,2 millions d'euros en AE** et **68,98 millions d'euros en CP**. Ainsi, le fonds de reconstruction aura atteint son objectif de **150 millions d'euros** de crédits en AE, qui s'ajoutent aux crédits de la DSEC.

Les montants inédits déployés pour faire face à l'ampleur de la catastrophe naturelle témoignent de la solidarité nationale avec les Alpes-Maritimes, ce dont se félicitent les rapporteurs.

- Les **subventions exceptionnelles de fonctionnement** sont attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes en difficulté en raison de circonstances particulières ⁽²⁾. En 2023, l'enveloppe allouée à ce titre a été **augmentée de sept millions d'euros en AE et en CP**, portant son montant à **neuf millions d'euros**, afin de pouvoir résoudre davantage de situations particulières pour les communes en difficultés financières.

- Afin de **venir en aide aux communes faisant face aux ravages du scolyte** qui affectent leurs recettes forestières, **un million d'euros en AE et en CP** abonderont un dispositif d'aide prévu à l'article 194 de la LFI 2022 mais qui n'avait jusqu'alors pas fait l'objet d'une ouverture spécifique de crédits.

2. La dotation pour la prise en charge des frais de garde des élus n'appartient plus au périmètre de la mission RCT

Le programme 122 connaîtra en 2023 un changement de périmètre notable du fait de l'intégration du dispositif de **compensation des frais de garde des élus** au PSR « dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux » (DPEL).

La dotation pour la prise en charge des frais de garde engagés par les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants a été créée en 2021 en application de l'article 91 de la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité ». Le transfert de cette dotation conduit mécaniquement, à périmètre courant, à une baisse des crédits du programme à hauteur du montant ouvert en loi de finances pour 2022, à savoir 3,5 millions d'euros en AE et CP.

(1) Ce montant correspond à l'annonce faite par le Président de la République le 7 juin 2021.

(2) Articles L. 2335- et D. 2335-2 du code général des collectivités territoriales. Selon la circulaire d'application, seules les communes ayant fait l'objet d'une saisine de la CRC liée à un déséquilibre budgétaire peuvent bénéficier de cette aide sur proposition du préfet.

3. Les dotations de compensation ultramarines évoluent de manière prédéterminée

L'action n° 4 regroupe des dotations globales de compensation (DGC) de transferts de compétences pour un montant de **147,5 millions d'euros** (+ 1,5 %) en AE=CP au profit des collectivités de Nouvelle-Calédonie (140,7 millions d'euros dont 82,7 millions d'euros au titre de la DGF des provinces), de Polynésie française (2,2 millions d'euros) et de Saint-Martin (4,6 millions d'euros).

La DGC de la Nouvelle-Calédonie est indexée sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et le PIB en volume, et pour la fraction lycées, sur l'évolution de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie ; celle de la Polynésie française suit l'évolution de la DGF tandis que la DGC de Saint-Martin est stable.

III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (CAV) transitent essentiellement **les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales en avance sur le produit des impositions et taxes qu'elles perçoivent sur le contribuable local.**

Par le biais du compte d'avances, l'État garantit aux collectivités des **recettes régulières et prévisibles**, indépendantes du calendrier effectif et des aléas de recouvrement, et conformes au vote de leur organe délibérant.

Ce compte spécial comprend trois programmes :

– le **programme 832** dont les crédits permettent d'accorder, sous certaines conditions ⁽¹⁾, des **avances remboursables à des collectivités qui connaîtraient des difficultés momentanées de trésorerie**. Ces avances qui portent intérêt doivent être remboursées dans le délai maximum de deux ans. À fin septembre 2022, aucune collectivité n'avait sollicité une avance au titre du programme. Pour 2023, celui-ci est doté de **6 millions d'euros (AE=CP)**, montant identique à celui inscrit en loi de finances pour 2022. Le programme n'a connu aucune dépense ni recette depuis 2013, principalement en raison de conditions strictes d'octroi des avances ;

– le **programme 833**, qui porte la quasi-totalité des crédits du compte d'avances et qui **retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales** et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte. À ce titre, il est prévu que le volume des crédits en AE et en CP en débit du compte d'avances atteindrait **124,8 milliards d'euros en 2023**, en progression de 8,7 % par rapport à 2022 ;

– le **programme 834**, créé pour une durée limitée en LFR 3 pour 2020 ⁽²⁾, était destiné à **soutenir les départements et d'autres collectivités** comme la ville de Paris et la métropole de Lyon, **confrontés à des pertes de recettes de DMTO en raison de la crise sanitaire**. L'octroi d'avances remboursables à ces collectivités a finalement été moins important qu'anticipé du fait d'une baisse limitée des ressources de DMTO en 2020. L'avance octroyée en 2020 s'est ainsi élevée à 394,2 millions d'euros au bénéfice de 41 collectivités. La totalité des reprises a été effective dès la fin de l'année 2021. Dès lors, **aucun crédit n'est prévu en 2023**, la mesure n'étant plus justifiée au regard du dynamisme des ressources de DMTO de ces collectivités après la crise.

(1) Ces conditions sont précisées aux articles R. 2337-1 et suivants (communes), R. 3336-1 (départements) et R. 4333-1 (régions) du CGCT.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. Pour mémoire, 2 milliards d'euros avaient été ouverts en LFR 3 pour 2020, 700 millions d'euros complémentaires en LFI pour 2021 et aucun crédit en LFI pour 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS EN 2022 ET 2023

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2022	PLF 2023	Variation Montant / %		LFI 2022	PLF 2023	Variation Montant / %	
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nlle-Calédonie	6	6	-	-	6	6	-	-
01 - Avances de l'article L. 2337-1 CGCT	6	6	-	-	6	6	-	-
02 – Avances de l'article 14 de la loi du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2237-2 CGCT	0	0	-	-	0	0	-	-
03 - Avances de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953	0	0	-	-	0	0	-	-
04 - Avances à la Nlle-Calédonie au titre de la fiscalité sur le nickel	0	0	-	-	0	0	-	-
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	114 871	124 824	+ 9 953	+ 8,7	114 871	124 824	+ 9 953	+ 8,7
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	107 903	118 207	+ 10 304	+ 9,6	107 903	118 207	+ 10 304	+ 9,6
02 – Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5 404	5 102	– 302	– 5,6	5 404	5 102	– 302	– 5,6
03 – Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	974	995	+ 21	+ 2,1	974	995	+ 21	+ 2,1
04 – Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE et de la CVAE et sur le produit de la TICPE	590	521	– 69	– 11,8	590	521	– 69	– 11,8
834 - Avances remboursables de DMTO destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19	0	0	-	-	0	0	-	-
Total du compte	114 877	124 830	+ 9 953	+ 8,7	114 877	124 830	+ 9 953	+ 8,7

Source : commission des finances, d'après le programme annuel de performance 2023.

A. LE COMPTE D'AVANCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ASSURE LE VERSEMENT MENSUEL DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS

1. L'État garantit la prévisibilité et la régularité des recettes des collectivités par des avances sur la fiscalité collectée pour leur compte

a. Les flux financiers transitant sur le compte d'avances ont progressé, en particulier à la suite des réformes de la fiscalité locale

● L'action n° 1 du programme 833 retrace près de 95 % des flux financiers transitant sur le compte d'avances. S'y trouve en particulier **la majeure partie des impositions locales** :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH), puis, depuis 2021, seulement la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

ainsi que diverses taxes détaillées dans le jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* de 2023 (pages 136 et 137).

● En outre, depuis **2014**, transite également sur le CAV la **fiscalité transférée** à savoir :

– les frais de gestion de la TFPB des départements (**action n° 3** du programme 833) et la fraction de la TICPE des départements destinés à compenser le transfert du RSA (**action n° 2** du programme 833) ;

– la fraction de la TICPE et les frais de gestion de la CFE, de la CVAE des régions pour la formation professionnelle et l'apprentissage (**action n° 4** du programme 833). À compter de 2023 et de la suppression progressive de la CVAE, les frais de gestion relatifs à cette imposition ne transiteront plus sur le compte d'avances.

● Par ailleurs, les flux financiers du CAV ont été particulièrement affectés par la **réforme fiscale** prévue à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 (suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et transfert de la part départementale de la TFPB aux communes) et la **réforme des impôts de production** inscrite à l'article 8 de la loi de finances pour 2021 (réduction de moitié du taux de CVAE et abaissement du taux de plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée). Ainsi, **depuis 2021**, les **fractions de TVA affectées aux**

départements, aux EPCI et à la Ville de Paris sont également versées via le compte d'avances. De même, la fraction de TVA affectée aux régions en remplacement de la CVAE transite aussi par le compte d'avances. Enfin, pour les communes, l'abondement par l'État du **mécanisme correcteur de compensation** ⁽¹⁾ de la perte de la TH est effectué sur le compte d'avances.

• Depuis 2022 transite également sur le compte d'avances la **part départementale** de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), conformément à la réforme des taxes locales sur l'électricité prévue par l'article 54 de la loi de finances pour 2021. **À compter de 2023, la part communale de la TICFE** figurera également sur ce compte d'avances.

• Enfin, la **réforme de la CVAE** engagée par le présent projet de loi de finances pour 2023 modifiera la nature des flux financiers transitant sur le compte. Ainsi, **à partir de 2023**, la fraction de TVA affectée aux communes, aux groupements de communes et aux départements en substitution de la CVAE transitera également sur le compte d'avances. **Cette compensation assure que la réforme sera sans incidence sur les versements aux collectivités.**

Les avances qui seront versées aux collectivités sont attendues à **124,83 milliards d'euros** en 2023, en hausse de 9,95 milliards d'euros (+ 8,7 %), en raison du dynamisme de la fiscalité locale.

b. L'État assure un versement régulier des avances aux collectivités par douzièmes

Le montant du produit de la fiscalité versé aux collectivités est garanti par l'État en dépit des sommes qu'il perçoit effectivement. Celles-ci peuvent en effet être inférieures au montant émis en raison de défauts de recouvrement ou d'un étalement du recouvrement de certains impôts sur plusieurs mois.

Les fonds sont mis à la disposition des collectivités chaque mois à date certaine (le 20 de chaque mois, à défaut le premier jour ouvré suivant⁽²⁾). Le rythme de versement des attributions mensuelles est schématiquement le suivant :

– de janvier à juin de l'année n : les avances mensuelles sont versées sur la base des produits de fiscalité directe locale de l'année n-1 ;

– de juillet à novembre de l'année n : les avances mensuelles sont mises à jour sur la base des produits prévisionnels de fiscalité directe locale de n communiqués fin mars aux collectivités locales pour le vote de leur budget ;

(1) Depuis 2021, le compte d'avances assure la neutralité financière de la réforme fiscale de la TH. Un mécanisme correcteur intervient lorsque localement la TFPB départementale affectée aux communes ne correspond pas exactement à la recette de TH supprimée. Un coefficient correcteur (« co-co ») neutralise les sur- et sous-compensations via le compte d'avances. Pour en assurer l'équilibre global, l'État abonde le mécanisme correcteur en reversant par le compte d'avances des frais de gestion.

(2) Circulaires interministérielles des 21 novembre 2006 et 20 janvier 2011, et note d'information du 8 janvier 2019.

– en décembre de l’année n : les avances mensuelles sont régularisées au vu des produits définitifs issus de la taxation.

Le versement d’avances par douzièmes n’est toutefois pas la règle pour l’ensemble des taxes et impositions dont certaines sont versées en une seule fois lors de la prise en charge des rôles. C’est le cas notamment pour les attributions au profit de certains fonds ou pour les rôles autres que les rôles généraux et complémentaires.

En 2021, les **bénéficiaires des avances de fiscalité directe locale** transitant au sein de l’action 1 du programme 833 ont été les suivants :

RÉPARTITION 2021 DES AVANCES DE FISCALITÉ LOCALE PAR BÉNÉFICIAIRE

(en millions d’euros)

Bénéficiaires directs		Bénéficiaires indirects	
Communes	33 896	Fonds de péréquation	7 319
EPCI	28 899	Budget général de l’État	534
Départements, Collectivité territoriale unique (CTU) et Ville de Paris	18 848	EPCI / Établissements publics fonciers	103
Régions et CTU	9 677		
Établissements publics fonciers	537		
Chambres d’agriculture	292		
CRMA/CMA ⁽¹⁾	576		
CCIR ⁽²⁾ et CCI France	220		
Autres bénéficiaires	21		
Sous-total	92 966	Sous-total	7 956
		TOTAL	100 922

Source : commission des finances, données de la direction du Budget.

Le budget général de l’État est bénéficiaire indirect de ces avances par le biais de prélèvements sur le compte d’avances à différents titres (*voir infra*). Les EPCI ou établissements publics fonciers sont bénéficiaires indirects en raison de prélèvements relatifs aux lois « solidarité et renouvellement urbain » et « mobilisation du foncier public en faveur du logement ».

Des avances sur douzième de fiscalité peuvent être accordées pour les collectivités qui rencontrent des décalages passagers de trésorerie. La DGFIP a indiqué aux rapporteurs que cette procédure doit être documentée par la collectivité qui sollicite une avance (prévisionnel des recettes et des dépenses, situation de trésorerie). L’avance doit être régularisée au plus tard le 31 décembre de l’année en

(1) Chambre régionale des métiers de l’artisanat / Chambre des métiers de l’artisanat.

(2) Chambre de commerce et d’industrie régionale.

cours. Pour un même bénéficiaire il n'est pas possible d'accorder sur la même année une nouvelle avance anticipée si la précédente n'est pas totalement remboursée.

Au 1^{er} octobre 2022, **24 collectivités du bloc communal ont bénéficié d'une avance anticipée** pour un montant total de **13,23 millions d'euros**. Le montant restant à rembourser s'élève à 6,47 millions d'euros. À titre de comparaison, le montant des avances de fiscalité s'était élevé à 120 millions d'euros en 2020 du fait de la crise sanitaire et à 7,7 millions d'euros en 2021.

c. Le compte d'avances fait par ailleurs l'objet de prélèvements et de reversements importants

La loi prévoit un grand nombre de dispositifs en application desquels **les collectivités locales sont mises à contribution par le biais de prélèvements sur leurs avances** de fiscalité directe locale.

Ces prélèvements, **sans impact sur le solde du compte d'avances**, se sont chiffrés en 2021 à **28** pour un montant total de **7,88 milliards d'euros**. Ils concernaient principalement le bloc communal (17 prélèvements).

Ces dispositifs peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur objet :

– les prélèvements effectués en application d'un **mécanisme de péréquation** visant à réduire des écarts de ressources entre les collectivités (par exemple, le prélèvement relatif au FNGIR qui représente à lui seul 4 milliards d'euros, le FPIC, 1 milliard d'euros) ;

– les prélèvements effectués au titre de **dégrèvements d'impôts mis expressément à la charge des collectivités** (par exemple, le dégrèvement jeunes agriculteurs et le dégrèvement de la taxe GEMAPI) ;

– les prélèvements appliqués en vertu d'un **principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances publiques** (par exemple, le prélèvement relatif au Fonds national des aides à la pierre).

2. Malgré des recettes dynamiques, le compte d'avances affiche un déficit lié principalement au « bouclier tarifaire »

Les recettes enregistrées par le programme 833 sont constituées **des recettes réellement encaissées auprès des contribuables locaux et des restes à recouvrer sur impositions antérieures, auxquels s'ajoutent les dégrèvements législatifs et les rôles non recouverts, tous deux pris en charge par l'État**. Les recettes sont encaissées en fonction du rythme irrégulier de recouvrement des impôts locaux, tandis que les dépenses sont linéaires tout au long de l'année. Ainsi, l'État prend en charge le coût en trésorerie du décalage infra-annuel entre les décaissements mensuels et le recouvrement des impôts sur rôles qui intervient pour l'essentiel en fin d'année.

PROFIL INFRA-ANNUEL DES RECETTES ET DÉPENSES DU COMPTE D'AVANCES EN 2021

(en milliards d'euros)



Source : jaune budgétaire 2022 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Le PAP présente depuis 2021 une ventilation des recettes du compte d'avances. Pour 2023, elles sont attendues à **122,76 milliards d'euros**, se répartissant comme suit :

ÉVOLUTION DES RECETTES DU COMPTE D'AVANCES EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

Section	Ligne de recette	LFI 2022	PLF 2023	Variation	
				Montant	%
05	Recettes diverses (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	11 850	11 283	- 567	- 4,8 %
09	TH et taxes annexes et TVA transférées dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale (départements, intercommunalités et Ville de Paris) et dans le cadre de la réforme des impôts de production (compensation de la CVAE des régions et de la CVAE du bloc communal et du département)	38 007	51 338	+ 13 332	+ 35,1 %
10	TFPB, TFPNB et taxes annexes	45 401	49 409	+ 4 007	+ 8,8 %
11	CVAE	10 515	308	- 10 207	- 97,1 %
12	CFE et taxes annexes, IFER	9 729	10 427	+ 697	+ 7,2 %
Total compte d'avances (programme 833)		115 502	122 764	+ 7 262	+ 6,3 %

Source : PAP 2023.

Le compte d'avances devrait toutefois accuser un déficit de 2,07 milliards d'euros en 2023. La DGFIP a indiqué aux rapporteurs que cette dégradation procède principalement du déficit de 1,7 milliard d'euros de TICFE en raison de la prolongation du « bouclier tarifaire » et de sa mise au plancher par l'article 6 du présent projet loi de finances. En outre, à compter du 1^{er} février 2023, les effets du bouclier tarifaire seront amplifiés par l'intégration de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) à l'accise sur l'électricité.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE D'AVANCES DE 2017 À 2023

(en milliards d'euros)

	Exécution					LFI 2022	PLF 2023
	2017	2018	2019	2020	2021		
Recettes	102,235	104,510	107,574	105,665	110,241	115,502	122,764
Dépenses	102,074	103,929	106,753	108,185	108,121	114,877	124,830
Solde	+ 0,161	+ 0,580	+ 0,821	- 2,521	+ 2,120	+ 0,624	- 2,066
Solde cumulé	- 0,141	+ 0,440	+ 1,261	- 1,256	+ 0,864	+ 1,488	- 0,578

Source : DGFIP, Cour des comptes et commission des finances.

B. L'EXTINCTION DU DISPOSITIF D'AVANCES REMBOURSABLES DE DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

L'article 25 de la LFR 3 pour 2020 a mis en œuvre **un dispositif temporaire d'avances remboursables au bénéfice des départements et des autres collectivités bénéficiaires des DMTO** dont les recettes subiraient en 2020 et 2021 un ralentissement important en raison des conséquences économiques liées à la crise sanitaire, en particulier du fait d'un éventuel ralentissement du marché immobilier.

1. Une aide massive de 2,7 milliards d'euros pour les départements en 2020 et 2021

Ce dispositif était porté par un nouveau **programme 834 Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19**, doté de 2 milliards d'euros pour 2020 et de 700 millions d'euros pour 2021, soit un montant total de 2,7 milliards d'euros (AE=CP), déterminé sur la base d'une baisse de 25 % du produit des DMTO pour les départements.

Le montant des avances, accordées sur demande, était égal à **la différence, lorsqu'elle était positive, entre la moyenne du produit de DMTO entre 2017 et 2019 et celui pour l'année 2020**. Ce dernier montant était estimé à partir de l'exécution comptable constatée au 31 août 2020 complétée par un tiers du montant des mêmes produits perçus en 2019. Un ajustement était prévu sur 2021, soit par un versement complémentaire, soit par prélèvement sur les attributions mensuelles de fiscalité locale avec, si nécessaire, une ultime régularisation en 2022. Enfin, les avances devaient être remboursées sur une période de trois ans, mais seulement à compter de l'année suivant un retour du produit de DMTO au moins équivalent à celui de 2019 (clause de « retour à meilleure fortune ») ⁽¹⁾.

Si 40 départements ont demandé dans un premier temps à bénéficier du dispositif (pour 394,3 millions d'euros), il est apparu qu'un grand nombre de ces avances ne seraient pas nécessaires en raison de la bonne tenue des DMTO en 2020.

(1) Décret n° 2020-1190 du 29 septembre 2020 pris pour l'application de l'article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

En effet, d'une part, **les DMTO des départements n'ont que faiblement baissé en 2020 (-1,6 %)**, d'autre part, **les deux tiers des départements ont perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2019, 95 % ayant perçu plus de DMTO en 2020 qu'en 2018.**

2. Un dispositif finalement peu utilisé en raison du dynamisme du produit des DMTO

In fine, seules quatre collectivités ont réellement été éligibles au dispositif d'avances remboursables de DMTO (la collectivité européenne d'Alsace, la Ville de Paris, l'Essonne et la Guadeloupe) pour un total d'avances de 54,93 millions d'euros. Au 1^{er} octobre 2022, ces bénéficiaires devaient encore rembourser 50,59 millions d'euros. La DGFIP estime que **100 % des montants avancés auront été remboursés au 31 décembre 2023** (indicateur 1.2 du programme).

L'évolution particulièrement favorable des DMTO en 2021 et celle attendue pour 2022 **ne justifient pas le maintien du dispositif**. À cet égard, la variation de recettes de DMTO entre le 30 juin 2021 et le 30 juin 2022 s'inscrit en hausse de 4,3 % à 6,73 milliards d'euros.

SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 45

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Le présent article comporte plusieurs évolutions des modalités de répartition de la DGF des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements, ainsi que divers ajustements propres aux dispositifs de péréquation horizontale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PÉRÉQUATION VERTICALE

1. La DSU, la DSR et la dotation d'intercommunalité progressent régulièrement au sein de la DGF du bloc communal

Avec la dotation nationale de péréquation (DNP) dont le montant est figé depuis 2015, la DSU et la DSR sont les deux composantes de la péréquation verticale des communes. La dotation d'intercommunalité (DI) participe à la péréquation verticale des EPCI.

a. La DSU a été réformée en 2017

Les modalités de répartition de la DSU ont été profondément modifiées par la loi de finances pour 2017, supprimant notamment la part « cible » instaurée en 2009. Les changements apportés répondaient à plusieurs objectifs :

– mettre fin au « saupoudrage » des attributions versées au titre de la DSU en resserrant ses conditions d'éligibilité ;

– supprimer les effets de seuil trop importants en étendant le bénéfice de la progression de la DSU, jusqu'alors réservée aux seules communes éligibles à la part « cible » ;

– mieux appréhender la situation socio-économique des communes avec une meilleure prise en compte du critère du revenu dans l'indice synthétique et une exclusion en fonction du potentiel financier par habitant.

Le tableau ci-dessous rappelle les différents changements apportés à la DSU par la réforme votée en loi de finances pour 2017 et toujours applicables.

Modalité de répartition de la DSU jusqu'en 2016	Modalités de répartition de la DSU depuis 2017
<p><u>Sont éligibles à la DSU (Art. 2334-16 du CGCT) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus. – Le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. <p>Les communes sont classées selon un indice synthétique de ressources et de charges regroupant 4 critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le critère du potentiel financier par habitant est pondéré à hauteur de 45 % ; – Le critère du revenu moyen par habitant est pondéré à hauteur de 10 % ; – Le critère du nombre de personnes couvertes par des prestations logements est pondéré à hauteur de 30 % ; – Le critère du nombre de logements sociaux est pondéré à hauteur de 15 %. 	<p><u>Sont éligibles à la DSU :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Les deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus. – Le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. <p>Les communes sont classées selon un indice synthétique de ressources et de charges regroupant 4 critères comparés à la moyenne de la strate dont la pondération est modifiée :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le critère du potentiel financier est pondéré à hauteur de 30 % ; – Le critère du revenu moyen est pondéré à hauteur de 25 % ; – Le critère du nombre de personnes couvertes par des prestations logements est pondéré à hauteur de 30 % ; – Le critère du nombre de logements sociaux est pondéré à hauteur de 15 %. Les communes dont le potentiel financier est supérieur à 2,5 fois le potentiel financier moyen de leur strate ne sont pas éligibles.
<p><u>Répartition de la DSU (Art. 2334-18-2 du CGCT) :</u></p> <p>1° Les communes éligibles en année 2016 et en 2017 perçoivent en année 2017 une attribution égale à celle perçue en 2016. L'attribution des communes nouvellement éligibles est calculée en fonction de leur indice synthétique, de leur population, de leur effort fiscal dans la limite de 1,3, d'un coefficient multiplicateur variant de 0,5 à 2 calculé selon le rang de classement, d'un coefficient en fonction de la population en ZUS et d'un coefficient en fonction de la population en ZFU.</p> <p>2° L'attribution des communes situées dans la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus et qui sont éligibles en année n-1 et n est majorée du montant de l'inflation.</p> <p>3° Les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants bénéficient en plus de leur attribution au titre de la DSU d'une DSU dite « cible » calculée en fonction de leur indice synthétique, de leur population DGF et d'un coefficient multiplicateur variant de 1 à 2 calculé en fonction de leur rang de classement.</p>	<p><u>Répartition de la DSU :</u></p> <p>1° Les communes éligibles en 2016 et en 2017 bénéficient d'une attribution égale à celle perçue en 2016. Les communes nouvellement éligibles bénéficient d'une attribution calculée en fonction de la population, de leur effort fiscal limité à 1,3, d'un indice synthétique composé de critères de ressources et de charges, d'un coefficient multiplicateur variant de 0,5 à 4 calculé selon leur rang de classement, d'un coefficient en fonction de la population en ZFU et d'un coefficient de majoration de leur population dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (remplaçant le coefficient ZUS).</p> <p>2° La majoration de l'attribution des communes de la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus, indexée sur le taux d'inflation, a été supprimée.</p> <p>3° Le reliquat de cette répartition est réparti entre toutes les communes éligibles, à l'exception des communes nouvellement éligibles, en fonction de leur population, de leur effort fiscal limité à 1,3, d'un indice synthétique composé de critères de ressources et de charges, d'un coefficient multiplicateur variant de 0,5 à 4 calculé selon leur rang de classement et de deux coefficients de majoration, le premier calculé à partir de la part de la population communale vivant en quartier QPV, le second à partir de la part de population vivant dans une zone franche urbaine (ZFU).</p>

<p><u>Garanties de sortie (Art. 2334-18-3 du CGCT) :</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Une garantie de sortie non renouvelable à 50 % du montant perçu l'année précédant celle de la perte d'éligibilité.– Une garantie de sortie dégressive sur 3 ans (90 %, 75 % et 50 % du montant perçu en n-1) si la perte d'éligibilité résulte d'une population passant sous le seuil des 5 000 habitants.– Une garantie de sortie dégressive sur 5 ans (90 %, 80 %, 70 %, 60 % et 50 % du montant perçu en n-1) si la perte d'éligibilité résulte de l'impact sur le potentiel financier communal du passage à TPU de l'EPCI dont est membre la commune.– Une garantie de non-baisse du montant n-1 durant 3 ans pour les communes nouvelles, éligibles ou non.	<p><u>Garanties de sortie :</u></p> <p>En plus des garanties déjà existantes est ajoutée une garantie de sortie exceptionnelle, remplaçant la garantie de sortie à 50 %, en cas de perte d'éligibilité d'une commune à la DSU en 2017, pour des montants égaux à de 90 % du montant perçu en 2016 pour l'année 2017, 75 % pour 2018 et 50 % pour 2019.</p>
--	---

Les modalités de répartition de la dotation n'ont pas sensiblement évolué depuis cette date, tout au plus peut-on noter l'extension du périmètre pris en compte au titre des logements sociaux aux logements faisant l'objet d'une opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN).

En 2017, le montant de la DSU s'élevait à 2,09 milliards d'euros. **Elle a été majorée de 475 millions d'euros entre 2018 et 2022** pour atteindre 2,57 milliards d'euros en 2022, soit une hausse de 22,7 % sur les cinq dernières années.

b. Les modalités de répartition de la DSR sont stables depuis 2011

La **loi du 31 décembre 1993** portant réforme de la DGF a créé une dotation de solidarité rurale (DSR) au sein de la DGF composée de deux fractions, une fraction « cible » et une fraction « péréquation ». La **loi de finances pour 2011** a créé une troisième fraction « bourg-centre ».

● La **fraction « cible »** est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'**un indice synthétique** composé :

– pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de même groupe démographique, et le potentiel financier par habitant de la commune ;

– pour 30 % du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de même groupe démographique et le revenu par habitant de la commune.

● La **fraction « péréquation »** est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique.

Les **attributions** individuelles des communes éligibles à l'une ou l'autre de ces deux fractions sont calculées selon quatre parts :

– une part « **potentiel financier** », pour 30 % du montant, faisant intervenir le potentiel financier par habitant et l’effort fiscal ;

– une part « **voirie** », pour 30 % du montant, répartie proportionnellement à la longueur de voirie classée dans le domaine public communal (multipliée par deux pour les communes de montagne ou insulaires) ;

– une part « **enfants** », pour 30 % du montant, répartie proportionnellement au nombre d’enfants de trois à seize ans résidant dans la commune ;

– une part « **potentiel financier superficiaire** », pour 10 % du montant, faisant intervenir le potentiel financier et la superficie.

• La **fraction « bourg-centre »** est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs ou chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu’aux chefs-lieux d’arrondissement comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.

Les **répartitions** de cette fraction en 2019 et 2020 ont été marquées par la prise en compte du nouveau classement **des zones de revitalisation rurale (ZRR)**. En effet, les communes classées en ZRR et éligibles à la première fraction de la DSR bénéficient d’une majoration de leur attribution de 30 %, sous réserve du respect du plafonnement de l’augmentation des attributions individuelles. Dans le même temps, les effets du classement en ZRR ont été maintenus pour les communes qui ne répondent plus aux nouveaux critères de classement.

Pour les communes éligibles à l’une ou l’autre des fractions « bourg-centre » et « péréquation », l’attribution perçue au titre d’une année ne peut s’écarter d’un **tunnel d’évolution compris entre 90 et 120 %** du montant alloué l’année précédente.

Pour chacune des fractions, les communes bénéficient d’une **garantie de sortie** non renouvelable égale à la moitié de l’attribution de l’année précédente ⁽¹⁾. Le régime de garantie le plus favorable est retenu dans l’hypothèse où une commune serait éligible à deux de ces garanties pour la même fraction.

En 2017, la DSR s’élevait à 1,42 milliard d’euros. **Elle a été majorée de 455 millions d’euros entre 2018 et 2022** pour atteindre 1,88 milliard d’euros en 2022, soit une hausse de 32 % sur les cinq dernières années.

c. La dotation d’intercommunalité : une majoration minimale automatique depuis 2019

La **dotation d’intercommunalité (DI)** a fait l’objet d’une réforme en loi de finances pour 2019, visant à en simplifier l’architecture et à rendre plus opérants ses facteurs de répartition. Des **mécanismes de lissage et de « réalimentation »** ont

(1) Les communes nouvelles bénéficient de garanties de sortie propres dont le régime varie selon leur date de création.

été mis en place afin d'éviter des variations trop importantes dans le niveau des ressources de certains EPCI et de permettre à ceux ne disposant plus ou disposant de moins de 5 euros par habitant d'attribution de DI pour des raisons non liées aux modalités de répartition (indicateurs de richesse et d'intégration) de bénéficier d'une attribution égale à 5 euros par habitant.

Les attributions individuelles sont calculées en fonction de la population DGF, du potentiel fiscal, du revenu par habitant et du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

L'article L. 5211-28 du CGCT prévoit qu'« à compter de 2019, le montant total de la dotation d'intercommunalité réparti chaque année est égal au montant total perçu par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédente, **augmenté de 30 millions d'euros** ». Le CFL peut décider de majorer cette augmentation automatique. S'ajoutent également les mesures de « réalimentation ».

Ainsi, la DI a progressé de 65,2 millions d'euros entre 2018 et 2019. Les années suivantes, elle a progressé de 30 millions d'euros, soit **+ 155,7 millions d'euros de 2018 à 2022**.

2. La péréquation particulière des communes d'outre-mer : la DACOM

En matière de péréquation verticale au sein de la DGF, les communes ultramarines bénéficient d'**un régime dérogatoire au droit commun**.

Les communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna perçoivent ainsi une dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), composée d'une quote-part alimentée par une fraction de la DSU et de la DSR, et d'une quote-part alimentée par la DNP ⁽¹⁾.

a. La répartition de la DACOM avant la réforme de 2019

Afin de traduire la solidarité nationale en faveur des communes d'outre-mer, le montant de la DACOM est calculé par application au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au niveau national, d'**un ratio démographique majoré**, de sorte que la quote-part qui leur est affectée est plus importante que celle résultant du strict poids démographique.

Ce ratio démographique correspond ainsi au rapport, majoré d'un coefficient, entre la population INSEE des communes d'outre-mer et la population totale des communes de métropole et d'outre-mer. En 2019, ce coefficient de majoration était de 35 %.

(1) Article L. 2334-23-1 du code général des collectivités territoriales.

Jusqu'en 2019, le versement de la DACOM s'effectuait de la façon suivante :

● La DACOM est **versée aux communes des DOM selon des critères dérogatoires** par rapport à la métropole :

– la DACOM est d'abord divisée en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre les communes ;

– toutes les communes sont éligibles à la DACOM, indépendamment de leurs ressources et de leurs charges ;

– la quote-part de DSU et de DSR est répartie au prorata de la population ;

– la quote-part de la DNP est répartie pour moitié au prorata de la population et pour moitié au prorata des impôts levés par les communes sur les contribuables locaux.

En outre, les communes aurifères de Guyane bénéficient d'une majoration spécifique, depuis 2018, de 1,5 million d'euros ⁽¹⁾.

● La répartition de la quote-part s'effectue **entre les COM au prorata de leur population INSEE**. La quote-part de chaque COM est ensuite répartie entre ses communes en fonction de critères propres à chacune d'elles, qui permettent de les singulariser.

b. La dynamique insuffisante et la faible intensité péréquatrice de la DACOM ont plaidé en faveur d'une réforme des modalités de son calcul

Les critères de répartition de la DACOM sont apparus **très peu péréquateurs**, en particulier s'agissant des communes des DOM. Ils privilégient des niveaux d'attributions égaux entre les communes, essentiellement sur une base démographique, **au détriment du ciblage de la dotation**, en ne tenant pas compte de leurs situations individuelles.

En effet, en 2019, l'ensemble des communes des DOM bénéficiaient d'attributions au titre de la péréquation situées dans une fourchette de 82 à 102 euros par habitant. Or, pour les communes de la métropole, qui ne sont pas toutes éligibles aux dotations de péréquation verticale et pour lesquelles sont pris en compte de nombreux critères de ressources et de charges, les attributions de péréquation s'étagaient de 0 à 1 010 euros par habitant. Selon la DGCL, l'application des critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR aux communes des DOM les classerait parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations, ce qui signifie qu'**elles étaient globalement traitées moins favorablement en matière de péréquation verticale que les communes métropolitaines**. De ce fait, il est apparu nécessaire de **réformer la DACOM**.

(1) Article 159 de la loi de finances pour 2018.

Les travaux du CFL, dont les conclusions ont été rendues le 9 juillet 2019, et ceux de la mission parlementaire confiée par le Premier ministre au sénateur Georges Patient et au rapporteur Jean-René Cazeneuve, dont le rapport est paru en décembre 2019 ⁽¹⁾, soulignaient, d'une part, que **les critères de répartition de la DACOM ne permettaient pas d'assurer une péréquation efficace entre les communes d'outre-mer**, en particulier au bénéfice des plus fragiles, d'autre part, que si la DSU, la DSR et la DNP étaient attribuées aux communes des DOM dans les mêmes conditions qu'en métropole, **le montant global perçu par ces communes serait supérieur d'environ 55 millions d'euros aux montants effectivement attribués en 2019**. Un constat similaire était fait s'agissant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) dans la mesure où **les ensembles intercommunaux d'outre-mer percevraient 30 millions d'euros de plus** si l'octroi de mer, qui n'existe pas en métropole, était exclu du calcul du potentiel financier.

Aussi, à partir de simulations, le CFL et la mission « Patient-Cazeneuve » ont proposé pour le projet de loi de finances pour 2020 un scénario d'évolution comportant, d'une part, **la création d'une dotation péréquée au sein de la DACOM** afin de tenir compte des charges et du panier de ressources spécifiques des communes ultramarines, d'autre part, **un « rattrapage » sur cinq ans du montant de la DACOM** de façon à converger vers une situation équivalente à celle qui prévaudrait avec l'application des critères métropolitains de péréquation.

c. La réforme de la DACOM adoptée en LFI pour 2020 sera mise en œuvre sur quatre ans au lieu de cinq ans

Le II de l'article 250 de la loi de finances pour 2020 a modifié les articles L. 2334-23-1 et L. 2334-23-2 du code général des collectivités territoriales de la façon suivante :

- le coefficient de majoration démographique applicable au calcul de la DACOM est porté de 35 % à **40,7 %** ⁽²⁾.

De fait, la DACOM s'est élevée à **279 millions d'euros en 2020** ⁽³⁾, en hausse de 21 millions d'euros (+ 8,1 %) par rapport à 2019, ce qui représente en fait **un quart du rattrapage à réaliser** (et non un cinquième).

- la répartition de la DACOM est désormais opérée de la façon suivante :

(1) Jean-René Cazeneuve, président de la délégation aux collectivités locales, et Georges Patient, vice-président de la commission des finances du Sénat, Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer. Pour un accompagnement en responsabilité, décembre 2019.

(2) Le PLF 2020 prévoyait un coefficient de 40 %. Un amendement des rapporteurs, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, a porté ce coefficient à 40,7 % afin de prendre en compte le poids démographique des communes du département de Mayotte qui n'avait pas été incluses dans les simulations.

(3) Pour 2020, les montants à répartir au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP s'élevant à 4 867 142 970 €, et compte tenu d'une population outre-mer de 2 797 464 habitants et d'une population nationale de 68 650 505 habitants, la DACOM se calcule ainsi : $\frac{2\,797\,464}{68\,650\,505} \times 1,407 \times 4\,867\,142\,970 \text{ €} = 279\,054\,462 \text{ €}$.

– une part « socle » attribuée aux communes des DOM, répartie selon les mêmes modalités qu'en 2019 et égale à **95 %** de la masse mise en répartition ⁽¹⁾ en 2019, soit 190 918 036 euros ;

– une part « socle » attribuée aux communes des COM, réparties et calculée selon les modalités applicables en 2019 (coefficient de majoration de 35 %), et majorée de 637 000 euros au titre des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon, égale à 60 601 979 euros ;

– une dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (DPOM) destinée à **renforcer l'intensité péréquatrice de la DACOM**. Son montant est calculé par différence entre le montant de la DACOM et les deux parts mentionnées ci-dessus, et s'élevait en 2020 à 27 534 447 euros, soit 10 % environ de l'enveloppe totale.

En 2021 et 2022, le rattrapage de la DACOM s'est poursuivi et son caractère péréquateur, par le biais de la DPOM, s'est renforcé.

Le 3^o du I de l'**article 252 de la loi de finances pour 2021** a porté le coefficient de majoration démographique de 40,7 % à 48,9 % tandis que la part de la DACOM attribuée sans péréquation aux communes des DOM est passée de 95 % à 85 % de l'ancienne répartition de 2019, augmentant très fortement le montant de la DPOM qui atteint 72 361 405 euros (+ 162 %).

Par la suite, le coefficient de majoration démographique a été porté de 48,9 % à **56,5 %** par le a) du 8^o du III de l'**article 194 de la loi de finances pour 2022**. La part de la DACOM attribuée sans péréquation aux communes des DOM a quant à elle été à nouveau abaissée de 85 % à **75 %** de l'ancienne répartition de 2019, marquant encore une nette augmentation du montant de la DPOM de + 63,4 % à 118 243 602 euros. La DPOM représente désormais près de **35,4 % de la DACOM**, soit plus du tiers de son montant.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la DACOM et sa décomposition sur les cinq dernières années.

(1) C'est-à-dire les quotes-parts DSU/DSR et DNP des communes des DOM, augmentées de 1,5 million d'euros pour les communes aurifères de Guyane.

ÉVOLUTION DE LA DACOM DE 2018 À 2022

(en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Coefficient de majoration	35,0 %	35,0 %	40,7 %	48,9 %	56,5 %
DACOM	248 649 216	258 192 095	279 054 462	305 964 656	333 992 842
Quote-part DSU/DSR	204 842 695	214 451 192			
Communes DOM	159 275 061	166 839 059			
Communes COM	45 567 364	47 612 133			
Quote-part DNP	43 806 251	43 740 903			
Communes DOM	34 081 140	34 048 347			
Communes COM	9 725 381	9 692 556			
DACOM communes DOM	-	-	190 918 036	170 979 095	151 040 554
DACOM communes COM	-	-	60 601 979	62 623 956	64 708 686
Dotation de péréquation des communes des DOM (DPOM)	-	-	27 534 447	72 361 405	118 243 602

Source : commission des finances, d'après les données DGCL.

Chaque commune d'un département d'outre-mer perçoit une attribution au titre de la DPOM calculée à partir de sa population DGF définie à l'article L. 2334-2 du CGCT, multipliée par **un indice synthétique** composé d'indicateurs de ressources et de charges (potentiel financier par habitant, revenu par habitant, proportion de bénéficiaires du RSA, proportion de bénéficiaires d'aide au logement, proportion d'enfants âgés de trois à seize ans).

Une **clause de garantie** assure à chaque commune de ne pas percevoir un montant de dotation par habitant inférieur au montant par habitant perçu en 2019. En 2022, seule une commune (Saint-Élie, en Guyane) a bénéficié de cette garantie. Le tableau ci-après rend compte du rattrapage effectué sur la DACOM de 2019 à 2022 par départements et collectivités d'outre-mer.

ÉVOLUTION DE LA DACOM PAR DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS DE 2019 À 2022

(en euros)

	Nombre de communes	Population DGF 2022	DACOM 2019	DACOM 2020	DACOM 2021	DACOM 2022	Évolution 2022/2019
Guadeloupe	32	411 629	37 547 790	39 378 198	41 426 671	43 502 783	+ 15,9%
Martinique	34	382 885	35 318 560	36 806 504	38 424 282	39 856 272	+ 12,8%
Guyane	22	286 452	26 093 226	29 892 656	36 526 207	42 839 170	+ 64,2%
La Réunion	24	881 781	78 225 290	85 595 486	95 522 665	106 068 515	+ 35,6%
Mayotte	17	277 215	23 702 540	26 779 639	31 440 875	37 017 416	+ 56,2%
St Pierre et Miquelon	2	6 672	1 116 272	1 233 856	1 252 807	1 272 303	+ 14,0%
Wallis et Futuna	3	12 158	1 103 672	1 154 951	1 193 918	1 234 094	+ 11,8%
Polynésie française	48	288 382	25 762 476	26 959 442	27 869 029	28 806 865	+ 11,8%
Nouvelle-Calédonie	33	334 862	29 322 269	31 253 730	32 308 202	33 395 424	+ 13,9%
TOTAL	215	2 882 036	258 192 095	279 054 462	305 964 656	333 992 842	+ 29,4 %

Source : commission des finances, d'après les données DGCL.

La réforme de la DACOM engagée depuis 2020 a ainsi permis que **le niveau de DGF par habitant soit particulièrement plus élevé en outre-mer qu'en métropole**, quel que soit le territoire concerné, ainsi que le présente le tableau ci-dessous.

MONTANT DE LA DGF ET DE SES COMPOSANTES PAR HABITANT EN OUTRE-MER ET EN MÉTROPOLÉ

(en euros)

	Population DGF 2022	Dotation forfaitaire par habitant	Péréquation verticale par habitant	DGF par habitant
Guadeloupe	411 629	119,94	105,68	225,63
Martinique	382 885	115,77	104,09	219,86
Guyane	286 452	139,02	149,55	288,57
La Réunion	881 781	103,01	120,29	223,30
Mayotte	277 215	142,69	133,53	276,22
Saint Pierre et Miquelon	6 672	204,84	190,69	395,54
Wallis et Futuna	12 158	223,35	101,50	324,86
Polynésie française	288 382	178,52	99,89	278,41
Nouvelle-Calédonie	334 862	172,61	99,73	272,33
Outre-mer	2 882 036	130,90	115,89	246,79
Métropole	72 705 723	93,25	72,03	165,29

Source : commission des finances, d'après les données DGCL.

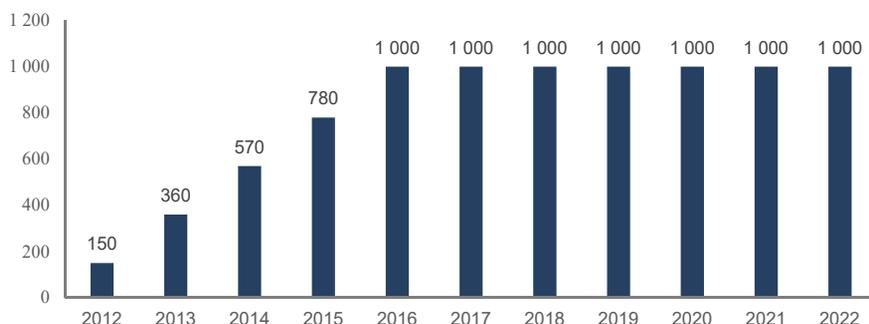
B. LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE DU BLOC COMMUNAL : LE FPIC

Créé en 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) constitue le principal mécanisme de péréquation horizontale à l'échelle d'un ensemble intercommunal. Il coexiste avec un mécanisme régional de péréquation horizontale du bloc communal, le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

Connaissant une augmentation progressive depuis sa création, les ressources de ce fonds se sont **stabilisées depuis 2016 à un milliard d'euros**.

MONTANT DES RESSOURCES DU FPIC

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données DGCL.

La détermination des contributions et des attributions au titre du FPIC (dont les règles sont fixées par l'article L. 2336-1 et suivants du CGCT) s'opère en deux temps :

– Au niveau de chaque ensemble intercommunal ou commune isolée est déterminé un montant de contribution ou d'attribution. Le calcul de ce montant repose sur le **potentiel financier agrégé (PFIA)** du territoire qui additionne la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres. Le PFIA repose sur une assiette comprenant les dotations forfaitaires des communes et la plupart des recettes fiscales.

Les **contributeurs** au FPIC sont les territoires dont le PFIA par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFIA moyen par habitant constaté au niveau national ⁽¹⁾.

Les **bénéficiaires** du FPIC sont les premiers 60 % des territoires classés selon un indice synthétique prenant en compte le revenu par habitant, le PFIA et l'effort fiscal agrégé (EFA). Cet indice permet de refléter les ressources et les charges des collectivités pour orienter la péréquation horizontale. En revanche, tout territoire éligible mais présentant un EFA inférieur à 1 est exclu du bénéfice du FPIC.

Par la suite, le montant de la contribution ou de l'attribution est **réparti entre le groupement et ses communes membres**, puis entre chaque commune. Cette répartition peut faire l'objet de modalités particulières en dehors de celle dite de « droit commun » sur décision de l'organe délibérant de l'EPCI.

(1) En 2021, 51 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées étaient contributeurs et 36 % contributeurs nets.

C. LA REFORME DES INDICATEURS FINANCIERS INTERVENUE EN 2021 AVEC LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

Les principaux indicateurs financiers permettent d'évaluer le niveau de richesse potentielle qu'une collectivité serait capable de mobiliser sur son territoire dans l'hypothèse où ses taux d'imposition seraient alignés sur la moyenne nationale.

Entre 2014 et 2020, les indicateurs financiers ont peu évolué. **La réforme de la fiscalité locale et celle des impôts de production en 2021 ont nécessité une refonte des indicateurs qui s'est poursuivie en 2022.**

1. Définition des principaux indicateurs impactés par la réforme de la fiscalité locale tels qu'ils existaient avant celle-ci

Font partie de cette série d'indicateurs financiers :

- les potentiels fiscal et financier des communes ;
- le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre ;
- les potentiels fiscal et financier agrégés des ensembles intercommunaux ;
- les potentiels fiscal et financier des départements.

Au niveau des communes et des ensembles intercommunaux, l'**effort fiscal** et l'**effort fiscal agrégé** constituent un indice de pression fiscale sur un territoire. Ils tendent à retranscrire et à prendre en compte dans la répartition des dotations et fonds de péréquation l'incapacité de certains territoires à mobiliser leur levier fiscal et, notamment, les impositions pesant sur les ménages, soit par défaut de bases fiscales, soit du fait d'une pression fiscale déjà élevée.

Enfin, en dernier lieu, le **coefficient d'intégration fiscale** des EPCI à fiscalité propre permet de calculer la part des ressources d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques, communales et intercommunales, sur un territoire donné. Il repose donc sur l'idée qu'il existe une corrélation entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre au sein d'un territoire et la part des charges et compétences assumées par cet EPCI.

a. Le potentiel fiscal des communes

Le potentiel fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la richesse théorique d'une collectivité si elle appliquait à ses bases d'imposition **les taux moyens pratiqués au niveau national**. Les modalités de son calcul sont prévues à l'article **L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales**.

Le potentiel fiscal d'une commune est donc calculé en faisant **la somme de plusieurs ressources fiscales**. Sont d'abord additionnés les produits issus des quatre taxes directes locales :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;

- la taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFPNB) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ⁽¹⁾ ;
- et la taxe d’habitation (TH).

À cette somme sont ajoutés les produits communaux et intercommunaux de plusieurs impositions dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune au titre :

- de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) ;
- des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Enfin, sont additionnés à cette somme les montants perçus par la commune l’année précédente au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ceux perçus au titre de la surtaxe sur les eaux minérales, de la redevance des mines, des prélèvements communaux opérés sur les jeux des casinos, ainsi que du versement dont bénéficie la commune au titre du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

Le potentiel fiscal d’une commune peut ensuite connaître diverses majorations ou minorations selon sa situation :

– lorsque l’EPCI perçoit la CFE et la CVAE sur tout ou partie des entreprises situées sur le territoire de ses communes membres, le potentiel fiscal est majoré (ou minoré si elle est négative) de l’attribution de compensation perçue par la commune ;

– lorsque la commune est membre d’un EPCI à fiscalité propre, le potentiel fiscal est majoré d’un montant, calculé au prorata de la population de la commune au sein de l’EPCI, de deux produits perçus par l’EPCI, la DCRTP et le reversement dont bénéficie l’EPCI au titre du FNGIR ;

– lorsque la commune est membre d’un EPCI à fiscalité additionnelle, les produits perçus par le groupement ne sont pas ventilés et sont donc directement imputés dans le potentiel fiscal de la commune.

(1) En application du a) du 2° du I de l’article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, lorsque la CFE est perçue au niveau intercommunal pour les entreprises implantées dans une zone d’activité économique qui se situe sur le territoire d’une ou plusieurs communes membres, ne sont prises en compte que les bases communales situées en dehors de la zone d’activité économique.

b. L'effort fiscal des communes

L'effort fiscal d'une commune, défini à l'article **L. 2334-5 du général des collectivités territoriales**, est le rapport entre :

– au numérateur, la somme des produits perçus au titre des taxes foncières (TFPB et TFPNB), de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, de la TH et de la TATFNB par la commune ainsi que, le cas échéant, par l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ;

– au dénominateur, un **potentiel fiscal dit « trois taxes »** correspondant à la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de TH, de TFPB et de TFPNB du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la TATFNB perçu par la commune et les EPCI sur le territoire de cette dernière.

Cet article **prévoit également un mécanisme d'écrêtement du produit fiscal pris en compte pour le calcul de l'effort fiscal** lorsque l'augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes directes locales de la commune est supérieure à celle constatée pour les communes de même importance démographique. Le produit fiscal est alors calculé sur la base de cette augmentation moyenne.

De manière symétrique **est prévu un mécanisme destiné à ne pas pénaliser les communes qui baisseraient leur taux d'une année sur l'autre**. Le taux pris en compte pour le calcul de la DGF est alors, non pas le dernier taux connu, mais celui de l'exercice précédent.

c. Le potentiel fiscal agrégé et le potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux

Ces deux indicateurs, définis au I de l'article **L. 2336-2 du général des collectivités territoriales**, sont utilisés pour la mise en œuvre du **FPIC**. Ils font intervenir la notion d'**ensemble intercommunal**, ensemble constitué d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communs membres.

Le **potentiel fiscal agrégé (PFA)** est un potentiel fiscal calculé en additionnant pour l'EPCI et toutes les communes de l'ensemble intercommunal :

– le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la TH, de la TFPB et de la TFPNB du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ;

– le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la CFE du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;

– les produits de CVAE, des IFER, de la TASCOM, des produits de la TATFNB perçus par le groupement et ses communs membres ;

– les montants de la DCRTP, du reversement ou du prélèvement au titre du FNGIR perçus ou supportés par le groupement et ses communs membres ;

– les montants perçus par le groupement et ses communs membres au titre de la redevance des mines, du prélèvement sur le produit des jeux et de la surtaxe sur les eaux minérales ;

– le montant de la dotation de compensation de l'EPCI ainsi que les montants des parts compensations des dotations forfaitaires des communes correspondant à la compensation « part salaires » (CPS).

Le **potentiel financier agrégé** (PFIA) permet de comparer la richesse potentielle des EPCI entre eux **sans tenir compte de leurs choix fiscaux**. Il correspond au **PFA** auquel **on ajoute la somme des dotations forfaitaires perçues par les communes de l'ensemble intercommunal l'année précédente**, nette des prélèvements opérés sur ces dotations au titre de la CRFP, suspendue depuis 2018.

d. Le potentiel fiscal et le potentiel financier des départements

Le **potentiel fiscal des départements**, défini à l'**article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales**, correspond à la somme des éléments suivants :

– le montant correspondant aux bases brutes départementales de la TFPB multiplié par le taux moyen national de la taxe de l'année précédente ;

– le montant correspondant aux IFRER départementales perçues l'année précédente ;

– le montant correspondant au produit de la CVAE perçu par le département l'année précédente ;

– le reliquat d'État de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) transféré aux départements à la suite de la suppression de la TP perçu par le département l'année précédente ;

– le montant correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (CPS) de la TP, intégrée depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;

– depuis 2005, la moyenne des produits bruts de DMTO.

Le **potentiel financier des départements** correspond à leur potentiel fiscal auquel on ajoute le montant des compensations perçues l'année précédente.

**TABLEAU DES INDICATEURS FINANCIERS AVEC LES RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES ASSOCIÉES
ET LES DOTATIONS ET FONDS DE PÉRÉQUATION DANS LE CALCUL DESQUELS ILS INTERVIENNENT**

		Sigle	Commune		EPCI à fiscalité propre		Ensemble intercommunal		Département	
			Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Coefficient d'intégration fiscale	Potentiel fiscal	Potentiel financier agrégé	Effort fiscal agrégé	Potentiel financier
Niveau de collectivité	Dotations / Fonds de péréquation		I et II de l'article L. 2334-4 CGCT	IV de l'article L. 2334-4 du CGCT	Articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du CGCT	I de l'article L. 5211-29 du CGCT	II de l'article L. 5211-29 du CGCT	I, II et III de l'article L. 2336-2 du CGCT	V de l'article L. 2336-2 du CGCT	Article L. 3334-6 du CGCT
Départements	Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion	FMDI								
Départements	Dotations forfaitaires	DF dép.								
Départements	Dotations de fonctionnement minimale	DFM								
Départements	Dotations de péréquation urbaine	DPU								
Départements	Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	FNP DMTO								
Départements	Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée perçue par les départements	FP CVAE								
Départements	Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France	FSDRIF								
Départements	Dotations de soutien à l'investissement des départements	DSID								
Bloc communal	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	FPIC								
EPCI à FP	Dotations d'intercommunalité	DI								
Communes	Dotations forfaitaires	DF comm.								
Communes	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale	DSU								
Communes	Dotations de solidarité rurale	DSR								
Communes	Dotations nationales de péréquation	DNP								
Communes	Dotations d'aménagement et dotations de péréquation des communes d'outre-mer	DACOM-DPOM								
Communes	Dotations d'équipement des territoires ruraux	DETR								
Communes	Dotations politiques de la ville	DPV								
Communes	Dotations particulières "élu local"	DPEL								
Communes	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France	FSRIF								

2. Les réformes de ces indicateurs intervenues entre 2014 et 2020

● S'agissant des **potentiels fiscal et financier des communes, il n'y a pas eu de réforme d'ampleur de ces deux critères entre 2014 et 2020**. Quelques ajustements ont toutefois été intégrés aux modalités de calcul de ces deux indicateurs :

– en loi de finances pour 2016, **ont été précisées les modalités d'intégration des montants correspondant aux dotations de consolidation** perçues par certaines communes éligibles au pacte de stabilité et regroupant l'ensemble des communes d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre et d'indexation des montants correspondant à la « compensation de la part salaires » encore présente au sein de la dotation forfaitaire de certaines communes.

– la loi de finances pour 2017 est également venue préciser les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des communes appartenant **à la Métropole du Grand Paris** en leur appliquant les règles définies à l'article L. 5219-8 du code général des collectivités définissant les établissements publics territoriaux de la métropole (EPT) comme périmètre intercommunal de référence pour les calculs.

– en loi de finances pour 2019, les modalités de prise en compte de la participation obligatoire de la commune de Paris aux dépenses d'aide et de santé du département de Paris et de la contribution sur les eaux minérales ont été précisées.

● Concernant **l'effort fiscal des communes**, aucune modification législative n'est intervenue sur la période.

● S'agissant du **potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux** utilisé pour la répartition du FPIC, les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier des ensembles intercommunaux ont fait l'objet de plusieurs ajustements depuis 2014 :

– la loi de finances pour 2016 est également **venue préciser les modalités de calcul et d'indexation de la part « compensation part salaires »** (CPS) minorant le montant de dotation forfaitaire retenu pour le calcul du potentiel fiscal. Enfin, la loi de finances pour 2015 a intégré la minoration pour les communes ou ensembles intercommunaux supportant un prélèvement sur fiscalité **au titre de la contribution au redressement des finances publiques** (CRFP) des montants de ces derniers de leur potentiel financier agrégé ;

– la loi de finances pour 2018 a instauré **un système de pondération et d'alignement sur les règles de droit commun sur cinq ans** des modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des **syndicats d'agglomération nouvelle** (SAN) s'étant transformées ou ayant adhéré à des communautés d'agglomération.

● Concernant le **potentiel financier des départements**, celui-ci n'a pas fait l'objet de réforme importante depuis qu'il a été ajusté afin de tenir compte de la réforme de la fiscalité locale issue de la suppression de la taxe professionnelle.

3. La refonte des indicateurs depuis 2021

L'**article 16 de la loi de finances pour 2020** a prévu la suppression de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale (THRP), ainsi qu'**un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales** et de leurs groupements.

L'**article 8 de la loi de finances pour 2021** a procédé à une réduction des principaux impôts de production (CFE, CVAE et TFPB acquittée par les entreprises).

Le nouveau panier de ressources qui est perçu par les collectivités à partir de 2021 implique donc une refonte des indicateurs utilisés pour le calcul des dotations et fonds de péréquation. La nouvelle définition de ces indicateurs a fait l'objet d'échanges approfondis au sein du comité des finances locales lors de groupes de travail de janvier à juillet 2020, qui se sont poursuivis en 2021 et 2022. Ainsi, depuis 2021 **la structure et la finalité des indicateurs existants ont été conservées mais leur composition et leur modalité de calcul ont été ajustés pour tenir compte des nouvelles ressources locales.**

● S'agissant des **potentiels fiscal et financier des communes** (article L. 2334-4 du CGCT) :

– l'**article 252 de la loi de finances pour 2021** en a modifié les modalités de calcul en restreignant la TH à celle sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). Par ailleurs, il substitue au produit de la TFPB communale celui de la **TFPB issue de la somme des taux communaux et départementaux**, affecté du coefficient correcteur⁽¹⁾. L'article précité applique également ce même coefficient correcteur au PSR destiné à compenser les pertes de recettes de TFPB. Enfin, il ajoute au panier de ressources pris en compte dans ce calcul la **fraction de produit de TVA** perçue par le groupement à fiscalité propre dont est membre, le cas échéant, la commune concernée, ainsi que le **PSR destiné à compenser la perte de recettes de CFE** ;

– l'**article 194 de la loi de finances pour 2022** a procédé à un élargissement de leur périmètre en y intégrant notamment les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la **taxe sur les pylônes** et la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE).

● Concernant l'**effort fiscal des communes** (articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du CGCT) :

(1) Ce coefficient correcteur est déterminé au B du IV de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

– l’**article 252 de la loi de finances pour 2021** en a modifié les modalités de calcul de la même manière que pour les potentiels fiscal et financier des communes ;

– l’**article 194 de la loi de finances pour 2022** a permis une simplification de son calcul.

● S’agissant du **potentiel fiscal des EPCI** (article L. 5211-29 du CGCT) utilisé pour la répartition de la dotation d’intercommunalité et de la DETR, du **potentiel fiscal agrégé et ainsi que du potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux** (article L. 2336-2 du CGCT) utilisés pour la répartition du FPIC :

– l’**article 252 de la loi de finances pour 2021** en a modifié les modalités de calcul de la même manière que pour les potentiels fiscal et financier des communes ;

– l’**article 194 de la loi de finances pour 2022** a permis un ajustement de leur calcul.

● Concernant le **potentiel financier des départements** (article L. 3334-6 du CGCT), l’**article 252 de la loi de finances pour 2021** substitue au produit de la TFPB départementale la **fraction de produit de TVA** perçue par le département.

II. DROIT PROPOSÉ

1. La péréquation verticale des collectivités territoriales portée à son niveau historiquement le plus élevé

a. La péréquation verticale du bloc communal

L'alinéa 6 (I de l'article) porte à **90 millions d'euros** les majorations de la DSU et de la DSR pour 2023, poursuivant ainsi l'effort de péréquation verticale selon la trajectoire qui a prévalu entre 2019 et 2021 (la hausse avait été de 95 millions d'euros pour la DSU et la DSR en 2022). Cette hausse s'ajoute à la progression de 30 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité prévue à l'article 250 du projet de loi de finances pour 2019. Au total, **la progression de la DGF par le biais de la hausse de ses composantes péréquatrices se chiffrerait à 210 millions d'euros.**

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution récente des masses financières composant la péréquation verticale du bloc communal.

ÉVOLUTION DES MONTANTS MIS EN JEU DANS LA PÉRÉQUATION VERTICALE
DU BLOC COMMUNAL DE 2020 À 2023

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	Variation 2023/2022
DSU	2 381	2 471	2 566	2 656	+ 90
DSR	1 692	1 782	1 877	1 967	+ 90
DNP	794	794	794	794	-
Dotation d'intercommunalité	1 593	1 623	1 653	1 683	+ 30
Total bloc communal	6 460	6 670	6 890	7 100	+ 210

Source : commission des finances, d'après données DGCL.

Les montants mis en jeu dans la péréquation verticale versée aux communes atteindraient ainsi **2,66 milliards d'euros pour la DSU** et **1,97 milliard pour la DSR**, soit un montant global péréqué, après prise en compte de la DNP, de **5,42 milliards d'euros** contre 5,24 milliards d'euros en 2022. La péréquation des communes représenterait ainsi environ **44,4 % du total de la DGF des communes** (12,20 milliards d'euros) en 2023 contre 43,7 % en 2022. La péréquation du bloc communal s'intensifierait également à **38,3 % du total de la DGF des communes et des EPCI** (18,53 milliards d'euros) en 2023 contre 37,6 % en 2022.

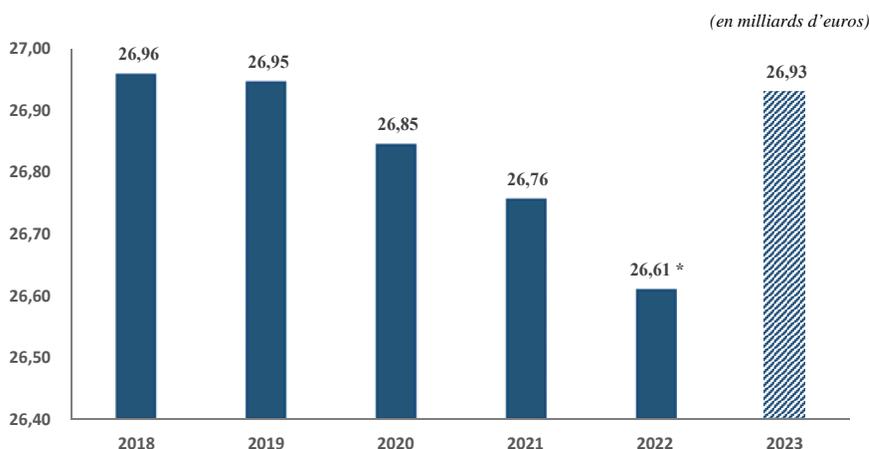
Les rapporteurs relèvent que les composantes péréquatrices de la DGF **auront progressé de plus d'un milliard d'euros (+ 23 %) entre 2018 et 2023, ce dont ils se félicitent.**

La péréquation permet d'atténuer les disparités de ressources et de charges entre collectivités en organisant une redistribution de ces ressources selon des critères objectifs d'ordre démographique, géographique et financier. Cependant, **le niveau désormais très élevé de la péréquation des communes a été financé**

intégralement par redéploiements au sein de la dotation forfaitaire, posant la question de la soutenabilité à l'avenir d'un tel mouvement qui se fait sous la contrainte de l'enveloppe normée perçue par les communes. Ainsi, **les rapporteurs saluent la volonté gouvernementale du financement de la présente hausse des composantes péréquatrices de la DGF par un abondement de l'État** qui devrait se matérialiser par le dépôt d'un amendement en ce sens au cours de la discussion parlementaire relative à l'adoption du projet de loi de finances pour 2023. Le financement de cette hausse par un abondement de l'État permettrait **le maintien ou la progression des dotations pour 70 % des collectivités territoriales**.

Par ailleurs, la Première ministre a annoncé le vendredi 7 octobre 2022 que la progression de la DGF introduite dans le présent projet de loi de finances s'élèverait, à l'issue d'un amendement gouvernemental ⁽¹⁾, à **320 millions d'euros** contre 210 millions d'euros initialement. Cette hausse – inédite depuis 2013 – porterait la DGF à plus de **26,9 milliards d'euros**, et abonderait les fractions péréquatrices à hauteur de 90 millions d'euros pour la DSU, de 200 millions d'euros pour la DSR et de 30 millions d'euros pour la dotation d'intercommunalité.

PROJECTION DU MONTANT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT



(*) Le montant 2022 est obtenu après minoration de la DGF des départements expérimentant la recentralisation du RSA.

Source : commission des finances.

Enfin, les **alinéas 32 et 33 modifient le financement de la majoration de dotation d'intercommunalité (DI) perçue par certains EPCI**. Ces derniers, dont la DI par habitant est inférieure à cinq euros, perçoivent en effet un complément pour atteindre ce seuil actuellement financé par une minoration de la dotation forfaitaire des communes et, en tant que de besoin, par une minoration des montants perçus par les EPCI. Les alinéas précités font désormais porter l'intégralité du financement de ce complément de DI par un prélèvement sur le montant global de la dotation d'intercommunalité.

(1) Amendement N° I-3275 du Gouvernement à l'article 12 du PLF pour 2023.

b. La modification des modalités de répartition de la DSR

Le présent article procède à plusieurs ajustements dans les modalités de répartition de la **dotation de solidarité rurale** (DSR).

Les **alinéas 7 à 9** visent à préciser les cas de non-éligibilité des communes à la fraction « bourg-centre » de la DSR en substituant à la notion d'agglomération celle, plus sûrement établie, d'unité urbaine telle que définie par l'INSEE.

Les **alinéas 10 et 11 remplacent le critère de la longueur de voirie** classée dans le domaine public communal, utilisé dans les fractions « péréquation » et « cible » de la DSR, **par un critère de superficie de la commune pondérée par un coefficient de population et un coefficient de densité.**

Ce critère de longueur de la voirie appartenant à la commune – qui compte pour 30 % des attributions individuelles des communes éligibles aux fractions « péréquation » et « cible » – **ne remplit en effet plus son rôle de reflet des charges de ruralité.** Mal interprété comme une compensation des charges de l'entretien des voiries communales, il n'est par ailleurs pas pertinent pour les communes ayant transféré la propriété de leur voirie à leur établissement public de coopération intercommunale. Il est ainsi d'autant moins adéquat que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite « loi MAPTAM » fait obligation aux communes membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole de transférer la propriété de leur voirie à leur EPCI. Ces communes ayant transféré la propriété de leur voirie perçoivent ainsi moins de DSR pour un niveau équivalent de charges de ruralité.

À cette difficulté s'ajoute **l'impossibilité de vérification de la longueur des voiries communales qui est donc une donnée déclarative**, difficile à évaluer par ailleurs pour certaines petites communes elles-mêmes. Il en résulte des situations contrastées entre des communes dont la DSR perçue peut varier de manière décorrélée de l'évolution de leurs charges de ruralité.

Ainsi, dans sa délibération du 6 septembre 2022, le CFL a validé le choix d'un remplacement de ce critère par celui prenant en compte la superficie de la commune pondérée par un coefficient de population et un coefficient de densité qui permet d'avoir une vision plus juste du niveau des charges de ruralités auxquelles font face les communes.

Enfin, les **alinéas 12 et 13 instaurent pour la fraction « cible » de la DSR le même tunnel d'évolution de l'attribution perçue au titre d'une année par rapport à l'année précédente** que celui existant pour les fractions « bourg-centre » et « péréquation ». Celui-ci prévoit que le montant perçu par les communes éligibles au titre de l'une ou l'autre des fractions ne puisse être inférieur à 90 %, ni supérieur à 120 % du montant alloué l'année précédente. L'instauration d'un tel encadrement vise à lutter contre les variations importantes constatées sur l'attribution de la fraction « cible » de la DSR pour les communes éligibles (en moyenne 10 % de variation d'une année à l'autre contre respectivement 7 % et 1,5 % pour les fractions « bourg-centre » et « cible »).

c. La péréquation des communes d'outre-mer : le rattrapage de la DACOM sera achevé en 2023 avec un an d'avance

Dans la continuité de la réforme de la DACOM engagée en loi de finances pour 2020, les **alinéas 14 à 16** prévoient un nouvel ajustement à la hausse du coefficient de majoration démographique du calcul de cette dotation qui est porté de 56,5 % en 2022 à **63 % en 2023**.

Parallèlement, comme en 2021 et 2022, le montant de l'enveloppe « socle » destinée aux communes des DOM serait minoré de dix points en 2023, passant de 75 % du montant de la masse mise en répartition en 2019 au titre de l'ancienne DACOM, à **65 %**. Du fait de la hausse de la DACOM et de la minoration de l'enveloppe « socle » des communes des DOM, **la dotation de péréquation (DPOM) poursuivrait sa forte progression au sein de la DACOM pour atteindre 167,8 millions d'euros** (118,2 millions d'euros en 2022, 72,4 millions d'euros en 2021 et 27,5 millions d'euros en 2020). Ainsi, les montants péréqués au sein de la DACOM représenteraient **45,7 %** de cette dotation. Pour rappel, un mécanisme de garantie, prévu à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2334-23-2 du code général des collectivités territoriales créé en loi de finances pour 2020, assure aux communes de percevoir au minimum le même montant de DACOM et de DPOM en 2023 qu'en 2019 au titre de l'ancienne DACOM. Le cas échéant, la dotation de péréquation sert de variable d'ajustement.

Au total, la DACOM serait portée de 258,2 millions d'euros en 2019 à **367 millions d'euros en 2023** (+ 42,1 %). **Le rattrapage de la DACOM serait achevé en 2023, c'est-à-dire en quatre ans au lieu de cinq initialement prévus.**

d. La péréquation verticale des départements

Les **alinéas 25 à 27** (II de l'article) reconduisent les montants de l'enveloppe totale de la DGF attribuée aux départements.

Comme les années précédentes, la dotation de péréquation des départements, constituée de **la dotation de péréquation urbaine (DPU)** prévue à l'article L. 3334-6-1 du CGCT pour les départements urbains et de **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)** prévue à l'article L. 3334-7 du même code pour les départements ruraux ⁽¹⁾, est majorée de **10 millions d'euros (alinéa 28)**, financés par écrêtement de la dotation forfaitaire. La répartition de la progression du montant mis en péréquation est décidée par le comité des finances locales en début d'année ⁽²⁾.

(1) Les deux dotations ne sont pas cumulables : les départements non éligibles à la DPU perçoivent la DFM. Ainsi, l'article 113 de la loi de finances pour 2008 a introduit un mécanisme d'accompagnement des changements éventuels de catégorie de départements (passage de la catégorie des départements ruraux à celle des départements urbains, ou inversement), ce qui explique que les montants de la DPU et de la DFM puissent varier d'une année sur l'autre sans que cela n'affecte le total des deux dotations.

(2) En 2020 et 2021, le comité des finances locales avait décidé d'affecter les deux tiers de la hausse de la dotation de péréquation des départements à la DFM et le solde à la DPU. En 2022, il a décidé de ventiler 75 % de cette hausse vers la DFM et 25 % vers la DPU.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution récente des masses financières composant la péréquation verticale des départements.

**ÉVOLUTION DES MONTANTS MIS EN JEU DANS LA PÉRÉQUATION VERTICALE
DES DÉPARTEMENTS DE 2020 À 2023**

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	Variation 2023/2022
DFM	835	950	957,5	1 543	+ 10
DPU	678	573	575,5		
FDPTP	284	284	284	284	–
Total départements	1 797	1 807	1 817	1 827	+ 10

Source : commission des finances, d'après données DGCL.

2. L'ajustement de la péréquation horizontale des collectivités

a. Les modalités de répartition du FPIC sont actualisées et réadaptées

L'**alinéa 17** tire les conséquences de la modification du calcul de l'indicateur d'effort fiscal agrégé (EFA) introduite par l'article 194 de la loi de finances pour 2022 et faisant suite à la réforme de la fiscalité locale de 2021. **Le critère d'exclusion des attributions du FPIC pour les ensembles intercommunaux ou les communes isolées éligibles affichant un EFA inférieur à 1 est ainsi supprimé** car il ne correspond plus à son rôle de reflet des efforts des collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales. En effet, la réforme de l'EFA opérée par la loi de finances pour 2022 a induit une diminution tendancielle de l'indicateur. Celle-ci engendrerait à terme la sortie du bénéficiaire du fonds pour un nombre important de territoires éligibles, déséquilibrant la répartition du FPIC.

Par ailleurs, les **alinéas 18 et 19 étendent la garantie de sortie existant pour les territoires perdant leur éligibilité au reversement du FPIC**. Celle-ci s'appliquera désormais sur les deux ans suivant la dernière année d'éligibilité et s'élèvera respectivement à 75 % et 50 % du montant perçu cette année-là (contre une garantie de sortie de 50 % du montant perçu sur un an actuellement). L'extension de cette garantie de sortie est un facteur de prévisibilité bienvenu pour les territoires bénéficiaires du fonds.

b. La répartition du fonds national de péréquation des DMTO sera à nouveau calculée en 2023 avec le taux de la taxe foncière départementale de 2020

Les **alinéas 29 et 30** tirent les conséquences de l'évolution du panier de recettes des départements issue de la réforme de la fiscalité, sur le calcul de la répartition du fonds national de péréquation des droits de mutations à titre onéreux (FNP DMTO) qui faisait intervenir le taux départemental de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Dans la mesure où les départements ne perçoivent plus la TFPB à compter de 2021, l'alinéa prévoit, à titre provisoire, que le taux qui sera utilisé dans le calcul de la répartition du FNP DMTO est le taux de la TFPB adopté en 2020, en attendant une solution pérenne qui devra intervenir en 2023, en lien avec le CFL.

Les rapporteurs s'inquiètent toutefois de constater qu'**une telle solution ayant déjà été retenue en 2021** concernant le projet de loi de finances pour 2022, la péréquation opérée entre les départements par le FNP DMTO correspond de moins en moins à la réalité de leur situation financière qui, contrairement aux critères de répartition de ce fonds, a pu évoluer depuis la réforme de la fiscalité de 2021.

3. La poursuite de la réforme des indicateurs financiers entamée en lois de finances pour 2021 et pour 2022

Dans la continuité de la réforme engagée à l'article 252 de la loi de finances pour 2021 et poursuivie à l'article 194 de la loi de finances pour 2022, diverses dispositions de l'article rattaché procèdent à **une mise à jour des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations et fonds de péréquation** des différentes catégories de collectivités, qui entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023. Il s'agit notamment de **tirer les conséquences des modifications intervenues au sein des paniers de ressources des collectivités locales** du fait de la réforme fiscale prévue à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 (suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et transfert de la part départementale de la TFPB aux communes) et de la réforme des impôts de production inscrite à l'article 8 de la loi de finances pour 2021 (réduction de moitié du taux de CVAE et abaissement du taux de plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée).

Les **alinéas 2 à 4** opèrent des ajustements techniques dans le calcul du **potentiel fiscal** d'une commune membre d'un groupement à fiscalité propre.

L'**alinéa 5** procède à un ajustement technique dans la présentation de la dotation forfaitaire des communes.

Les **alinéas 20 à 23** modifient le **critère de proportion de résidents en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)** dans l'éligibilité des communes à la **dotations politique de la ville (DPV)** ⁽¹⁾. La part de résidents en QPV suffisante pour atteindre l'éligibilité à la DPV est ainsi abaissée de 19 % à 16 % de la population totale de la commune. Cet abaissement est rendu nécessaire par l'alignement des millésimes des populations retenus dans le calcul de la population QPV et de la population totale de la commune. Un tel alignement technique ayant pour effet une suppression de la DPV pour certaines communes, il a été décidé d'abaisser le seuil de population QPV afin que l'ajustement technique n'engendre pas de baisse de dotations pour ces communes.

(1) Voir supra pour le détail de cette dotation dont les crédits sont inscrits au sein de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

Les **alinéas 34 et 35** (IV de l'article) procèdent à un ajustement du calcul du **coefficient d'intégration fiscale** des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles en précisant la source de donnée retenue pour le calcul d'une de ses composantes.

Enfin, l'**alinéa 42** effectue un **maintien de la fraction de correction de l'effort fiscal** introduite par l'article 194 de la loi de finances pour 2022. Cette fraction de correction dégressive est censée éviter les variations fortes que pourrait engendrer la refonte des indicateurs financiers, pendant une période transitoire qui s'achèvera en 2027. La conservation en l'état de la fraction de correction sur l'indicateur d'effort fiscal correspond à la volonté du CFL exprimée par sa délibération du 6 septembre 2022 qui propose d'attendre la mise en œuvre d'une solution pérenne de réforme ou une éventuelle substitution de l'indicateur lui-même, remis en question par les réformes fiscales entreprises ces dernières années.

Article 46

Augmentation de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales

Le présent article prévoit l'augmentation de 5,7 millions d'euros du montant de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. La dotation « Natura 2000 » a été créée en 2019 pour contribuer au « verdissement » des dotations de l'État

Le réseau Natura 2000 rassemble, au niveau européen, les sites naturels identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. En 2022, ce réseau couvre 13 % de la superficie terrestre du territoire français (environ 7,1 millions d'hectares) et concerne plus d'un tiers des communes. Le classement des zones Natura 2000 s'impose aux communes concernées et emporte des contraintes juridiques et financières.

Créée par l'**article 256 de la loi de finances pour 2019**, la dotation « Natura 2000 » a été conçue pour accompagner financièrement les communes dont **une part importante du territoire est couverte par une zone Natura 2000**, dès lors qu'elles remplissent certaines conditions de population et de potentiel fiscal. Ces communes assument en effet un certain nombre de charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire, comme l'a montré le rapport du Gouvernement remis au Parlement en septembre 2018 concernant la prise en compte de ces charges dans la répartition de la DGF ⁽¹⁾.

L'article 256 précité prévoyait que cette nouvelle dotation de **5 millions d'euros** au sein de la mission RCT, financée en 2019 par écrêtement au sein de la dotation forfaitaire, serait répartie **aux communes réunissant les trois critères cumulatifs** suivants :

- une population inférieure à 10 000 habitants ;
- un potentiel fiscal par habitant inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate géographique ;
- un territoire terrestre couvert aux trois quarts par un site Natura 2000.

(1) Rapport du Gouvernement au Parlement effectué en application de l'article 162 de la loi de finances pour 2018 portant sur les modalités possibles de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire, au sein de la dotation globale de fonctionnement, des surfaces comprises dans les sites Natura 2000 mentionnés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, au même titre que celles des zones cœur des parcs nationaux et des parcs naturels marins.

La première répartition effectuée en avril 2019 a bénéficié à **1 122 communes** pour des attributions comprises entre 141 euros et 78 649 euros. **L'attribution (AE=CP) est versée en section de fonctionnement et libre d'emploi.**

2. En 2020, le périmètre de la dotation a été étendu aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins

L'article 252 de la loi de finances pour 2020 a pérennisé ces ouvertures de crédit sous la forme d'une **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité**, codifiée à l'article L. 2335-17 du CGCT.

Les crédits budgétaires de cette dotation « biodiversité » ont été portés à **10 millions d'euros** (sans nouvel écrêtement de la DGF) en 2020 et ont été reconduits à ce niveau en 2021. La dotation « biodiversité » comprenait ainsi trois fractions :

– une **fraction dite « Natura 2000 »**, égale à 55 % du montant total de la dotation, dont les critères d'éligibilité étaient identiques à ceux de la dotation « Natura 2000 » de 2019, exception faite du critère du potentiel fiscal par habitant légèrement élargi ⁽¹⁾ ;

– une **fraction dite « Parcs nationaux »**, égale à 40 % du montant total de la dotation, pour laquelle étaient éligibles les communes respectant les critères de population et de potentiel fiscal d'éligibilité à la fraction « Natura 2000 » et qui, ayant adhéré à la charte du parc national au 1^{er} janvier 2020, ont un territoire compris en tout ou en partie dans un cœur de parc national, tel que défini à l'article L. 331-1 du code de l'environnement ;

– une **fraction dite « Parcs naturels marins »**, égale à 5 % du montant total de la dotation, pour laquelle étaient éligibles les communes respectant les critères de population et de potentiel fiscal d'éligibilité à la fraction « Natura 2000 » et dont tout ou partie du territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement.

La répartition effectuée en 2021 a bénéficié à **1 540 communes** pour une **attribution moyenne de 6 494 euros**, soit une augmentation de 37,25 % du nombre de communes bénéficiaires et une hausse de plus de 2 000 euros du montant moyen perçu par les communes par rapport à 2019.

3. En 2022, la dotation de protection de la biodiversité, prenant désormais en compte la valorisation des aménités rurales, s'est étendue aux parcs naturels régionaux

L'article 193 de la loi de finances pour 2022 a modifié l'intitulé de cette dotation devenue **dotation de soutien aux communes pour la protection de la**

(1) Le potentiel fiscal par habitant doit être inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate géographique.

biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales ⁽¹⁾, codifiée à l'article L. 2335-17 du CGCT.

a. Une dotation étendue à une nouvelle fraction modifiant ainsi sa répartition

La nouvelle dotation « biodiversité et aménités rurales » comprend désormais quatre fractions ⁽²⁾ :

– la **fraction dite « Natura 2000 »**, égale à 60,9 % du montant total de la dotation, dont les critères d'éligibilité demeurent identiques à ceux prévalant en 2021 à l'exception de celui relatif au potentiel fiscal par habitant qui est remplacé par un critère de potentiel financier par habitant afin de mieux refléter la richesse mobilisable des communes ⁽³⁾ ;

– la **fraction dite « Parcs nationaux »**, égale à 16,5 % du montant total de la dotation, dont les critères d'éligibilité demeurent identiques à ceux prévalant en 2021 à l'exception de celui relatif au potentiel fiscal par habitant qui est remplacé par un critère de potentiel financier par habitant identique à celui de la nouvelle fraction « Natura 2000 » ;

– la **fraction dite « Parcs naturels marins »**, égale à 2,1 % du montant total de la dotation, dont les critères d'éligibilité demeurent identiques à ceux prévalant en 2021 à l'exception de celui relatif au potentiel fiscal par habitant qui est remplacé par un critère de potentiel financier par habitant identique à celui de la nouvelle fraction « Natura 2000 » ;

– **une nouvelle fraction dite « Parcs naturels régionaux »**, égale à 20,6 % du montant total de la dotation, à laquelle sont éligibles les communes respectant les critères de population et de potentiel financier d'éligibilité aux autres fractions de la dotation, dont tout ou partie du territoire est situé au sein d'un parc naturel régional mentionné à l'article L. 333-1 du code de l'environnement et qui sont caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens de la grille de densité de l'INSEE. Ce dernier critère permet de cibler les petites et moyennes communes réellement rurales.

(1) *Définies ainsi dans le rapport Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique de l'inspection générale de l'administration, novembre 2020 : « Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique qui présente un caractère marchand ou non directement marchand [...]. L'agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à la produire, telle que les activités agricoles et forestières. [...] Les aménités rurales incluent les valeurs utilitaires, patrimoniales et écologiques des services écosystémiques et du capital culturel et humain des espaces ruraux, concourant à l'élévation du bien-être par leurs effets sur le revenu, la santé, les risques, le cadre de vie ou les inégalités. ».*

(2) *L'article 9 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, codifié à l'article R. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, apporte des précisions sur les critères d'éligibilité.*

(3) *Le potentiel financier par habitant doit être inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique.*

Les crédits budgétaires de la dotation « biodiversité et aménités rurales » ont été portés à **24,3 millions d’euros** (AE=CP) en 2022. La hausse de 14,3 millions d’euros du montant de la dotation a bénéficié à la fraction « Natura 2000 » à hauteur de 9,3 millions d’euros (atteignant ainsi 14,8 millions d’euros) et à la fraction « Parcs naturels régionaux » nouvellement créée et dotée de 5 millions d’euros.

b. Le nombre de communes bénéficiant de la dotation a plus que triplé

L’article L. 2334-17 précité prévoit le **calcul des attributions individuelles** de la façon suivante :

– pour la fraction « Natura 2000 », chaque commune éligible reçoit une attribution calculée au prorata de la population et de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1^{er} janvier de l’année précédente ;

– pour la fraction « Parcs nationaux », l’attribution individuelle est déterminée en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc national. Pour les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national créé depuis moins de sept ans, l’attribution individuelle est triplée. En outre, les communes nouvellement éligibles à cette fraction à la suite d’une adhésion à la charte du parc perçoivent une attribution progressive ;

– pour la fraction « Parcs naturels marins », chaque commune éligible reçoit une attribution égale au montant de la fraction divisée par le nombre de communes éligibles, soit 2 293 euros en 2022 ;

– pour la fraction « Parcs naturels régionaux », chaque commune éligible reçoit une attribution calculée au prorata de la population.

L’élargissement de la dotation « biodiversité et aménités rurales » à la fraction « Parcs naturels régionaux » a permis d’agrandir de manière substantielle son champ d’action en **faisant passer le nombre de communes éligibles de 1 540 à 4 871**. Ainsi, 3 331 communes bénéficient pour la première fois de la dotation en 2022. L’augmentation de l’enveloppe dédiée a assuré une maîtrise de la baisse du montant moyen perçu par les communes éligibles (de 6 494 euros à 4 989 euros) malgré le triplement de leur nombre.

Le tableau ci-après récapitule le nombre de communes éligibles à chacune des fractions ainsi que les montants attribués depuis 2019. Il convient de souligner qu’avec l’élargissement de la dotation à la fraction « Parcs naturels régionaux », le nombre de communes éligibles à plusieurs fractions a nettement augmenté, passant de 48 à 445. 13 communes ⁽¹⁾ sont même éligibles à la fois à la fraction « Natura 2000 », à la fraction « Parcs naturels marins » et à la fraction « Parcs naturels régionaux ».

(1) Il s’agit des communes suivantes : Charron (17), Ile-de-Sein (29), Ile-Molène (29), Jau-Dignac-et-Loirac (33), Saint-Seurin-de-Cadourne (33), Saint-Vivien-de-Médoc (33), Soulac-sur-Mer (33), Talais (33), Valeyrc (33), Verdun-sur-Mer (33), Champagne-les-Marais (85), Puyravault (85), Tranche-sur-Mer (85).

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES ÉLIGIBLES AUX QUATRE FRACTIONS
DE LA DOTATION « BIODIVERSITÉ » ET DES MONTANTS ATTRIBUÉS DEPUIS 2019**

(en euros)

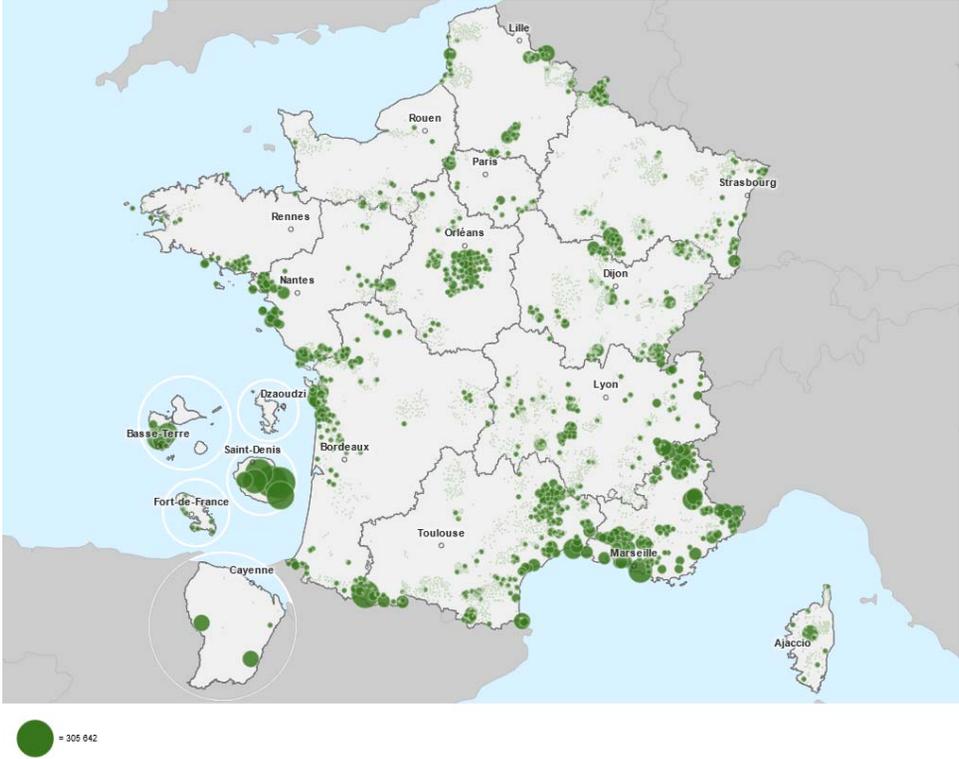
Fraction	Dotation « Natura 2000 »			Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité						Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales		
	2019			2020			2021			2022		
	Nombre de communes éligibles	Montants attribués	Montant moyen	Nombre de communes éligibles	Montants attribués	Montant moyen	Nombre de communes éligibles	Montants attribués	Montant moyen	Nombre de communes éligibles	Montants attribués	Montant moyen
Natura 2000	1 122	5 000 000	4 456	1 223	5 500 000	4 497	1 228	5 500 000	4 479	2 202	14 800 000	6 721
Parcs nationaux	-	-	-	140	4 000 000	28 571	141	4 000 000	28 369	146	4 000 000	27 397
Parcs naturels marins (PNM)	-	-	-	219	500 000	2 283	219	500 000	2 283	218	499 874	2 293
Parcs naturels régionaux (PNR)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 763	5 000 000	1 810
<i>dont Natura 2000 + Parcs nationaux</i>	-	-	-	32	463 159	14 474	32	451 089	14 097	56	1 226 016	21 893
<i>dont Natura 2000 + PNM</i>	-	-	-	16	230 903	14 431	16	236 293	14 768	54	1 058 171	19 596
<i>dont Natura 2000 + PNR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	304	2 561 108	8 425
<i>dont PNM + PNR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57	396 876	6 963
<i>dont Natura 2000 + PNM + PNR</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	299 063	23 005
TOTAL	1 122	5 000 000	4 456	1 534	10 000 000	6 519	1 540	10 000 000	6 494	4 871	24 299 874	4 989

Source : DGCL et commission des finances.

La carte qui suit restitue la répartition géographique des attributions de la dotation « biodiversité et aménités rurales » pour 2022.

**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ATTRIBUTIONS
DE LA DOTATION « BIODIVERSITÉ ET AMÉNITÉS RURALES » EN 2022**

(en euros)



Source : commission des finances, d'après données DGCL.

II. LE DROIT PROPOSÉ

La hausse du montant de la « dotation biodiversité et aménités rurales » de 5,7 millions d’euros proposée par l’article 46 vise à **rendre plus significatif le soutien de l’État aux communes confrontées à des charges spécifiques au titre de la présence, sur leur territoire, d’espaces naturels protégés**, dans la mesure où les montants des attributions individuelles de cette dotation demeurent modestes, en particulier pour la fraction « Parcs naturels régionaux » créée en 2022 (environ deux euros par habitant).

L’**alinéa 2** procède à une augmentation du montant de la fraction « Natura 2000 » d’un million d’euros pour le porter à 15,8 millions d’euros.

L’**alinéa 3** procède à une augmentation du montant de la fraction « Parcs nationaux » de 200 000 euros pour le porter à 4,2 millions d’euros.

L’**alinéa 4** procède à une augmentation du montant de la fraction « Parcs naturels régionaux » de 4,5 millions d’euros pour le porter à 9,5 millions d’euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte de concours financier Avances aux collectivités territoriales.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux et après avoir adopté les amendements II-CF264 (amendement II-438), II-CF521 (amendement II-437) et II-CF522 (amendement II-436), la commission a adopté les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales **ainsi modifiés**.*

*Elle a adopté l'article 45 rattaché, **modifié par les amendements II-CF528 (amendement II-439) et II-CF549 (amendement II-440)**.*

*Elle a adopté l'article 46 rattaché, **non modifié**.*

*La commission a également adopté les **amendements II-CF483 (amendement II-441), II-CF336 (amendement II-442), II-CF541 (amendement II-443) et II-CF339 (amendement II-444)** portant article additionnel rattachés.*

*Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales, **non modifiés**.*

*Enfin, la commission a examiné et adopté l'**amendement II-CF1003 (amendement II-445)** portant modification de l'état G pour le compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Stanislas Bourron, directeur général,
- M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique,
- M. Julien Rougé, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État.

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Jérôme Fournel, directeur général,
- M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales.

Direction du budget (DB)

- M. Pierre Chavy, sous-directeur,
- Mme Louise Mesnard, adjointe au chef de bureau des collectivités locales.

Régions de France

- M. Jules Nyssen, délégué général,
- M. William Tissandier, conseiller finances publiques.

Assemblée des départements de France

- M. Jean-Léonce Dupont, président du Calvados, vice-président délégué et président de la commission finances,
- Mme Carine Riou, conseillère finances,
- M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement.

Association Nationale des Maires des Stations de Montagne (ANMSM)

- M. Jean-Luc BOCH, président,
- M. Joël Retailleau, directeur général.

Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM)

- Mme Pascale Boyer, secrétaire générale, députée de la 1^{ère} circonscription des Hautes-Alpes,
- Mme Marie-Annick Fournier, déléguée générale.

Métropole du Grand Paris (MGP)

- M. Patrick Ollier, président,
- M. Paul Mourier, préfet, directeur général des services,
- M. Rémy Marcin, directeur des relations institutionnelles.

Table ronde

Association des maires de France (AMF)

- M. Joël Balandraud, maire d'Évron et président de la Communauté de communes des Coëvrons, président des maires de Mayenne,
- Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances,
- Mme Claire Gekas, conseillère finances,
- M. Aurélien Philippot, conseiller fiscalité,
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Caron.

*