

... le projet de loi de finances pour 2024

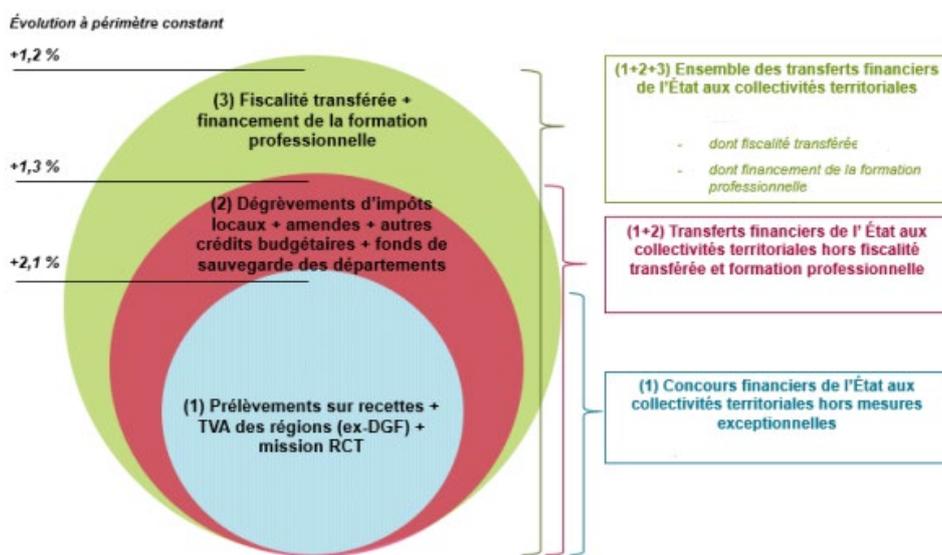
MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Isabelle BRIQUET, Sénatrice de la Haute-Vienne et Stéphane SAUTAREL, Sénateur du Cantal, rapporteurs spéciaux

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » est composée de deux programmes : le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » et le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Les crédits de cette mission représentent 8 % des concours financiers de l'État aux collectivités et 4 % du total des transferts financiers.

Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2024



Les articles 56 à 62 du projet de loi de finances pour 2024 sont rattachés à cette mission, compte tenu du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

1. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION QUI S'EXPLIQUE PAR L'EXTINCTION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS DANS UN CONTEXTE DE STABILITÉ DES DOTATIONS PERENNES

En projet de loi de finances pour 2024 (PLF), les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'établissent à 4 360,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 4 275,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) soit une baisse, respectivement, de 0,9 % et 4,73 %.

Cette diminution porte à hauteur de 1,5 million d'euros sur les AE du programme 119 et de 38,1 millions d'euros sur les AE du programme 122.

Elle s'explique essentiellement, pour les deux programmes de la mission, par l'extinction prévue de certains dispositifs exceptionnels et ne remet pas en cause la stabilité, depuis plusieurs années, des dotations d'investissement.

Évolution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(en euros)

	AE			CP		
	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024
<i>y.c FDC et ADP</i>						
119 – Concours financiers aux CT et à leurs groupements	4 147 997 437,00	4 146 457 882,00	-0,04%	4 192 165 907,00	4 060 044 644,00	-3,15%
122 – Concours spécifiques et administration	251 780 345,00	213 668 891,00	-15,14%	295 678 127,00	215 728 646,00	-27,04%
TOTAL MISSION	4 399 777 782,00	4 360 126 773,00	-0,90%	4 487 844 034,00	4 275 773 290,00	-4,73%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2024

A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS » MARQUÉ PAR UNE STABILITÉ DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT ET DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION

Entre la LFI 2023 et le PLF 2024, les crédits du programme 119 enregistrent une quasi-stabilité en AE et une baisse de 3,15 % en CP soit 132,1 millions d'euros.

Les dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements enregistrent une hausse sous l'effet du renforcement de la dotation pour les titres sécurisés (DTS) et de la réforme de la dotation de biodiversité.

En effet, face à une demande de délivrance de cartes d'identité et de passeports toujours en forte progression en 2023, **le projet de loi de fin de gestion pour 2023 prévoit de porter la DTS à 100 millions d'euros.** Ce montant de 100 millions d'euros pour 2023 est reconduit en PLF 2024 avec pour objectif de faire passer les délais d'obtention de titres à 20 jours, contre 32 actuellement.

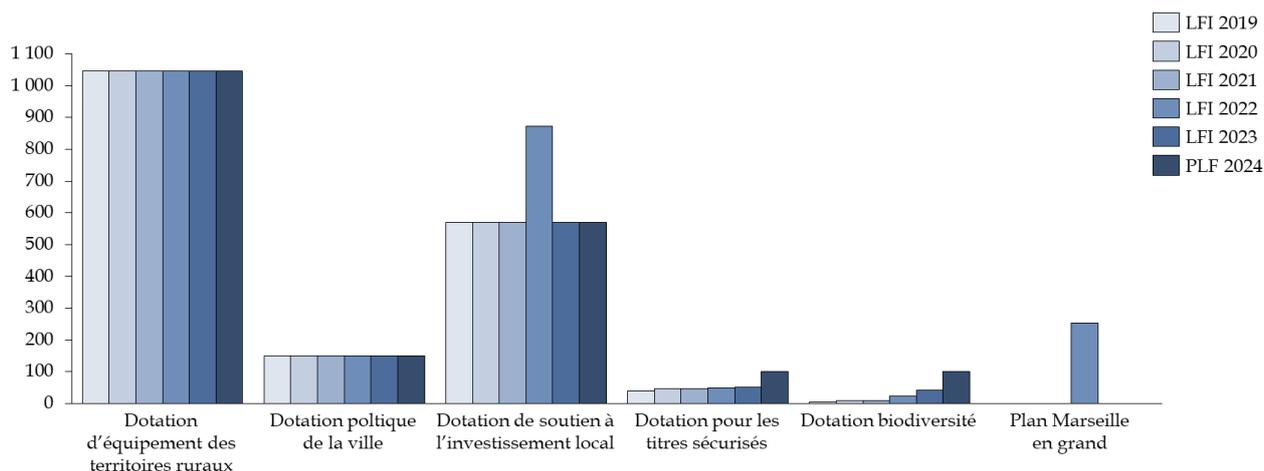
Par ailleurs, le PLF 2024 prévoit une **réforme globale de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales qui sera désormais dotée de 100 millions d'euros** contre 41,6 millions d'euros en LFI 2023 et qui sera destinée à toutes les communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

Les autres dotations d'investissement destinées au bloc communal (dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR, dotation de soutien à l'investissement local – DSIL - et dotation politique de la ville - DPV) restent stables par rapport à la LFI 2023.

Enfin, concernant le plan « Marseille en grand » lancé en 2022, après 30 millions d'euros de CP en LFI 2023, le PLF 2024 prévoit l'ouverture de 32,7 millions d'euros de CP pour accompagner l'avancée du plan de rénovation des écoles marseillaises.

Évolution des AE des dotations du bloc communal 2019-2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2024

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) est, pour sa part, stable en AE et enregistre une légère hausse en CP qui s'élèvent à 154,8 millions d'euros en PLF 2024, contre 163,4 millions d'euros en LFI 2023 soit une baisse de 8,5 millions d'euros compte tenu de la non reconduction de l'aide exceptionnelle pour le département de la Seine-Saint-Denis. Retraitement fait de cette dotation, les CP de la DSID augmentent, en 2024, de 1,5 million d'euros pour permettre les décaissements de CP nécessaires aux projets financés.

Enfin, **la dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle**, dont les AE ont été intégralement engagées en 2020 et 2021, enregistre des CP à hauteur de 110,9 millions d'euros en 2024. Leur consommation totale devrait s'étaler jusqu'en 2030 ou 2031.

Concernant **les dotations générales de décentralisation**, celles des communes et des départements sont stables alors que celle des régions enregistre une baisse à la suite de la non reconduction de la dotation exceptionnelle de 107 millions d'euros pour 2022 et 2023 visant à compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et CFE.

Cette stabilité, à un niveau très élevé, peut être saluée mais doit cependant être remise en perspective dans un contexte toujours inflationniste générant de fait une contraction des crédits et des coûts supplémentaires pour les investissements. Cette enveloppe devrait donc se matérialiser par une moindre capacité des collectivités à investir malgré une inflation prévisionnelle 2024 (2,5 %) moins élevée que celle constatée en 2023.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION » : UNE BAISSÉ PROGRESSIVE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX

Entre la LFI 2023 et le PLF 2024, les crédits du programme 122 enregistrent une baisse de 15,1 % en AE, soit 38,1 millions d'euros, et une baisse de 27 % en CP, soit 79,9 millions d'euros. Cette évolution résulte essentiellement des mouvements suivants :

- l'extinction des AE allouées au fonds de reconstruction à la suite de la tempête Alex (contre 49,2 millions d'euros en LFI 2023) et, la baisse des CP ouverts qui passent de 69 millions d'euros en LFI 2023 à 11,6 millions d'euros en 2024 ;

- l'extinction des crédits alloués à la subvention pour travaux d'intérêt local qui est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2019 dans le cadre de la loi de confiance pour la république. Les derniers paiements seront financés par les reports du reliquat prévisionnel en 2023 sur ce dispositif ;
- l'ouverture de 5 millions d'euros en AE et CP pour la mise en œuvre des mesures présentées dans le cadre du plan national contre les violences aux élus visant à renforcer la sécurité des élus.

2. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION PRÉVOIENT PLUSIEURS ÉVOLUTIONS DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

A. DES MESURES RELATIVES À LA RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (ARTICLE 56)

L'article 56 propose diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2024 et des fonds de péréquation horizontale.

- **Une hausse de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF**, dont 190 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU), 90 millions d'euros au titre de la dotation d'intercommunalité et 10 millions d'euros au titre de la dotation de péréquation des départements. **Cependant, l'abondement par l'État du montant global de la DGF proposée à l'article 24 du présent projet de loi de finances ne permet d'absorber que partiellement cette hausse**, qui resterait financée à hauteur de 70 millions d'euros par les collectivités territoriales, raison pour laquelle le rapporteur général, au nom de la commission des finances, a déposé sur cet article un amendement majorant la DGF à due concurrence de façon à ce que l'accroissement de la péréquation verticale, conformément à sa vocation, soit pris en charge par l'État. **L'amendement FINC.1** des rapporteurs spéciaux permet d'en tirer les conséquences sur la répartition de la DGF en 2024. Par un **amendement FINC.2**, les rapporteurs spéciaux entendent également rétablir, à compter de 2025, le principe d'une augmentation annuelle de la dotation d'intercommunalité à 30 millions. La proposition du Gouvernement de fixer une règle d'augmentation annuelle de 90 millions d'euros sans s'engager, en parallèle, à rehausser à due concurrence le montant global de la DGF chaque, impliquerait de trop importantes minorations sur les dotations forfaitaires des EPCI ;

- **Diverses mesures d'ajustement des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations de péréquation**, rendues nécessaires par les réformes affectant le panier de ressources des collectivités territoriales, avec notamment la perte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à compter de 2023 et la nécessité de tirer toutes les conséquences, dans les indicateurs des départements, de leur perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties. L'article ne reconduit pas, en revanche, la suspension de l'application de la **réforme de l'effort fiscal** adoptée, contre l'avis de la commission, des finances en loi de finances initiale pour 2022. Par leur **amendement FINC.3**, les rapporteurs spéciaux entendent neutraliser, dans l'attente de travaux complémentaires, les effets de cette réforme mal préparée et rejetée par les associations d'élus locaux ;

- Des ajustements mineurs au **régime applicable au titre de la DGF en cas de fusion ou de divisions de communes** ;

- Un prélèvement exceptionnel de DGF de 2,5 millions d'euros en faveur du **fonds pour l'aide au relogement d'urgence (Faru)**.

B. DES MESURES RELATIVES AUX MODALITÉS DE CALCUL ET DE RÉPARTITION DE CONCOURS FINANCIERS DIVERS

1. Répartition de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et des aménités rurales (article 57)

L'article 57 prévoit une **réforme globale de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales**. La nouvelle dotation, désormais intitulée « dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales », d'un montant de 100 millions d'euros, serait destinée aux communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

Ce nouveau dispositif étendrait donc les zones prises en compte pour bénéficier de cette dotation afin, notamment, d'être en cohérence avec les objectifs poursuivis par la stratégie nationale des aires protégées.

2. Répartition de la dotation pour les titres sécurisés (article 58)

L'article 58 vise à refondre les modalités de répartition de la DTS, dont le présent projet de loi de finances prévoit de porter le montant à 100 millions d'euros en 2024 (contre 52 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2023). En l'état du droit, la DTS comporte une part forfaitaire dépendant du nombre de stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques et d'une part variable dépendant d'indicateurs d'activité. **Dans le souci de renforcer le caractère incitatif de la dotation, il est proposé que la loi se limite à fixer les critères à prendre en compte et laisserait au pouvoir réglementaire toute latitude pour déterminer ses modalités de répartition.**

Le dispositif ne donne donc que peu de visibilité pour les communes sur l'évolution du soutien qui leur serait apporté et la suppression de toute référence à une part forfaitaire n'offre aucune garantie à cet égard.

Si les rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter de la hausse des crédits prévus au titre de la DTS, leur **amendement FINC.4** vise donc à **maintenir son architecture en deux parts**, incluant une part forfaitaire.

3. Répartition de la dotation particulière aux conditions d'exercice des mandats locaux (article 59)

L'article 59 propose une réforme de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, dite « dotation particulière élu local » (DPEL). Cette dotation est financée par un PSR évalué pour 2024 à 108,9 millions d'euros. **Depuis 2023, son montant intègre une majoration de 3 millions d'euros destinée à la compensation de dépenses engagées au titre de la protection fonctionnelle** des élus, destinée aux communes de moins de 3 500 habitants.

À la suite des assises nationales des élus locaux et des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, **l'article propose d'étendre ces compensations aux communes entre 3 500 et 10 000 habitants.** Afin que cette mesure ne se traduise pas par une diminution des montants individuels versés aux autres collectivités, le PLF 2024 intègre par ailleurs une hausse de 0,4 million d'euros de l'enveloppe par rapport à 2023. Il élargit tout ou partie du dispositif aux communes de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de Nouvelle-Calédonie.

4. Calcul de la nouvelle dotation en faveur des communes nouvelles (article 60)

L'article 60 vise à préciser les modalités de calcul de la nouvelle dotation de l'État en faveur des communes nouvelles, que l'article 25 *ter*, figurant en première partie du présent projet de loi de finances, prévoit d'instituer. Sur le fond, **ce dispositif est bienvenu, alors qu'un large consensus politique se dégage pour relancer le processus de création des communes nouvelles.** La refonte des dispositifs de soutien actuel, intégrés à la dotation globale de fonctionnement (DGF), dans le cadre d'une dotation distincte constitue un progrès incontestable puisqu'elle permet que son financement soit assuré par l'État et non par minoration des dotations forfaitaires des autres communes.

Cependant, **compte tenu des règles de recevabilité organique, il ne sera pas possible, lors de l'examen en séance du présent article, d'examiner d'éventuels amendements qui auraient pour effet de relever le montant de la dotation.** De tels amendements ne seraient en effet recevables qu'en première partie. **C'est la raison pour laquelle, afin de donner sa pleine effectivité au débat parlementaire le rapporteur général a déposé au nom de la commission des finances un amendement n° I-230 à l'article 25 *ter* du présent projet de loi de finances tendant à y « rapatrier » le contenu du présent article.** Sur le fond, la commission des finances n'a toutefois pas entendu modifier à ce stade les paramètres de la nouvelle dotation ni, par conséquent, faire évoluer son montant. Par cohérence, les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un **amendement FINC.7 de suppression de cet article**, qui deviendrait sans objet.

5. Ajustement de la dotation générale de décentralisation au titre de la compensation, au bloc communal, de l'exercice de la compétence du pouvoir de police de la publicité extérieure (article 62)

L'article 62 instaure une compensation à destination du bloc communal qui conditionne l'effectivité du transfert, au 1^{er} janvier prochain, du **pouvoir de police de la publicité extérieure** acté lors de l'adoption de la loi « climat et résilience ».

Cette compensation, intégrée à la dotation générale de décentralisation (DGD), sera calculée sur la base de la rémunération du premier échelon du premier grade des agents de l'État, contractuels ou fonctionnaires, dédiés à cette politique publique au 31 décembre 2023.

6. Des mesures complémentaires en matière de DETR et de DSID proposées par les rapporteurs spéciaux

Deux amendements portant articles additionnels sont, par ailleurs, proposés par les rapporteurs spéciaux après l'article 58 :

- **L'amendement FINC.5** prévoit une saisine pour avis non contraignant des présidents de conseil départemental sur les projets subventionnés au titre de la DSID dans la région ;
- **L'amendement FINC.6** prévoit une **communication à la commission DETR de l'ensemble des demandes de subvention** dès lors que le dossier est bien éligible, permettant ainsi d'accroître l'information des élus sur les choix opérés par le préfet en matière d'attribution de subventions.

C. DES MESURES RELATIVES À LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

L'article 56 bis prévoit d'ouvrir aux établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris la faculté, à l'instar des autres structures intercommunales, de déroger au principe de spécialité pour attribuer des fonds de concours à ses communes membres, destinés au financement de projets locaux.

L'article 61 prévoit, comme en 2023, **un gel de l'ensemble des flux financiers entre les composantes de la Métropole du Grand Paris**. Si ce gel peut se justifier pour ne pas bouleverser les équilibres financiers à la veille de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, il interroge sur l'avenir du Grand Paris. Le temps semble être venu d'acter que le schéma institutionnel et financier prévu dès 2015 ne parvient pas à créer un consensus suffisant pour être mis en œuvre. Des travaux et des concertations devront s'engager pour repenser le projet de ce territoire.

Réunie le mercredi 22 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission sans modification. Elle a proposé d'adopter l'article 56 tel que modifié par trois amendements FINC.1, FINC.2 et FINC.3, l'article 58 tel que modifié par l'amendement FINC.4 et les articles 56 bis, 57, 59, 61 et 62 sans modification. Elle a également proposé de supprimer l'article 60 par l'amendement FINC.7. Elle a, en outre, proposé d'adopter deux amendements FINC.5 et FINC.6 portant articles additionnels après l'article 58. Elle a enfin proposé l'adoption des crédits du CCF « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions.



Isabelle BRIQUET
Rapporteuse spéciale
Sénatrice (SER)
de la Haute-Vienne



Stéphane SAUTAREL
Rapporteur spécial
Sénateur (LR)
du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28