



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

et

Articles 56 à 62 rattachés

et

Compte de concours financiers

« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Examen par la commission des finances mercredi 22 novembre 2023

Rapporteurs spéciaux :

M. Stéphane SAUTAREL et Mme Isabelle BRIQUET

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
AVANT PROPOS.....	17
PREMIÈRE PARTIE	
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
FACE À DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES EN 2024	
I. UNE BAISSÉ ATTENDUE DE LA DYNAMIQUE DES RECETTES EN 2023 ET 2024 QUI INTERROGE SUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	21
A. DES RECETTES 2023 ET 2024 MOINS DYNAMIQUES QU'EN 2022.....	21
1. <i>La majorité des recettes fiscales enregistreront une contraction en 2023 et 2024...</i>	21
2. <i>...alors que les recettes de fiscalité locale directe pourraient progresser sous l'effet de la dynamique des bases</i>	22
B. CETTE ÉVOLUTION REND NÉCESSAIRE UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS UNANIMEMENT CONTESTÉ.....	22
1. <i>Une érosion de l'autonomie fiscale des collectivités et une dépendance croissante à des ressources qu'elles ne maîtrisent pas</i>	22
2. <i>Une dépendance accrue à la TVA</i>	23
3. <i>Des ressources de plus en plus décollées des compétences des collectivités</i>	24
4. <i>Une imprévisibilité des ressources préjudiciables aux décisions d'investissement</i>	24
II. PARALLÈLEMENT À LA MOINDRE DYNAMIQUE DE LEURS RECETTES, LES COLLECTIVITÉS DEVRONT, EN 2024, FAIRE FACE À UNE HAUSSE DE LEURS DÉPENSES	25
A. UNE INFLATION ET UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE QUI PÈSENT TOUJOURS SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS	25
1. <i>L'impact sur les dépenses d'achats de biens et services</i>	25
2. <i>L'impact sur les dépenses de personnel</i>	25
3. <i>L'impact sur les dépenses sociales des départements</i>	26
4. <i>L'impact sur la charge de la dette</i>	27
B. EN SUS DE LA HAUSSE DE LEURS DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, LES COLLECTIVITÉS DEVRONT FAIRE FACE À DES MURS D'INVESTISSEMENT DANS LES ANNÉES À VENIR.....	27
1. <i>Le défi de la transition écologique : un mur d'investissement de près de 40 milliards d'euros d'ici 2030</i>	27
2. <i>Des dépenses d'investissement à venir pour les transports : un choc de l'ordre de 60 milliards d'ici 2030</i>	28
3. <i>Des investissements nécessaires pour la reconstruction des bâtiments et équipements publics détruits ou endommagés durant les émeutes de juillet 2023</i>	30

III. POUR ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS DANS LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA RECONSTRUCTION, LE GOUVERNEMENT A PRÉVU PLUSIEURS DISPOSITIFS32

A. DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AYANT VOCATION À ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS.....32	
1. La part croissante des dotations « classiques » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » orientées sur des priorités environnementales.....32	
2. La mise en place de dotations « vertes » spécifiquement dédiées au financement de projets environnementaux.....32	
B. DES MESURES DE SOUTIEN POUR FINANCER LA RECONSTRUCTION À LA SUITE DES RÉCENTES VIOLENCES URBAINES.....34	
1. Les facilités de financement prévues par la loi relative à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.....34	
2. La création d'un fonds dédié sur le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».....35	

DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS ».....37

A. UNE HAUSSE DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU BLOC COMMUNAL (ACTION 1) ALORS QUE LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AUX DÉPARTEMENTS RESTENT STABLES (ACTION 3).....38	
1. Les dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements en hausse sous l'effet du renforcement de la dotation pour les titres sécurisés et de la réforme de la dotation de biodiversité.....39	
2. Une stabilité en AE des autres dotations d'investissement au bloc communal.....41	
3. La dotation de soutien aux projets des départements est stable comme celles du bloc communal.....48	
B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : UNE LENTE DÉCRUE PRÉVISIONNELLE DES CP APRÈS LE PIC DE 2022 (ACTION 9).....49	
1. La mise en place de la DSIL exceptionnelle.....49	
2. Le taux de consommation à fin 2022 et les prévisions d'exécution jusqu'en 2029.....49	
3. Les crédits prévus en PLF 2024.....50	
C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 2, 4, 5 ET 6) : UNE STABILITÉ GLOBALE QUI MASQUE DES DIFFÉRENCES ENTRE LES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS ET QUI INTÈGRE LA HAUSSE DES CONCOURS PARTICULIERS POUR RÉPONDRE À UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL51	
1. La stabilité des dotations de décentralisation des communes et des départements (actions 2 et 4).....51	
2. La baisse notable de la dotation de décentralisation des régions à la suite de la non reconduction de la dotation exceptionnelle pour 2022 et 2023 (action 5).....53	
3. Une hausse de la dotation « concours particuliers » (action 6) : conséquence de la décision du Conseil Constitutionnel sur les modalités de calcul du coefficient correcteur...54	

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »	55
A. UNE BAISSÉ NOTABLE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU FONDS DE RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX (ACTION 1)	56
1. <i>Des financements pour la reconstruction à la suite de la tempête Alex qui s'amenuisent</i>	56
2. <i>L'extinction de la subvention pour travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire)</i> ..	57
3. <i>De nouvelles mesures de soutien aux élus locaux</i>	57
4. <i>La création d'un fonds pour la reconstruction à la suite des violences urbaine de juin 2023</i>	58
B. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DE LA DGCL DE NOUVEAU COUVERTES PAR LE PRÉSENT PROGRAMME, GÉNÉRANT UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION 2	59
C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ACTION 4)	61

TROISIÈME PARTIE
LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	65
A. UNE AUGMENTATION DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES EN RAISON DU DYNAMISME DES NOUVELLES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS À LA SUITE DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE	66
1. <i>Une évolution du périmètre de l'action 1 qui tient compte des nouvelles ressources des collectivités à la suite des différentes réformes de la fiscalité locale</i>	66
2. <i>L'impact des réformes de la fiscalité locale sur les crédits de l'action 1</i>	67
B. UNE HAUSSE DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIÉS (TFPB) ÉGALEMENT DUE AU DYNAMISME DE LA TFPB.....	68
C. LA HAUSSE DES AVANCES AUX RÉGIONS QUI S'EXPLIQUE PAR LE DYNAMISME DE LA CFE	69
D. UNE BAISSÉ DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA SOCLE EN RAISON DE LA RECENTRALISATION DU RSA DU DÉPARTEMENT DE L'ARIÈGE	69
II. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE MALGRÉ UNE ABSENCE D'UTILISATION DE CES CRÉDITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES (PROGRAMME 832)	70

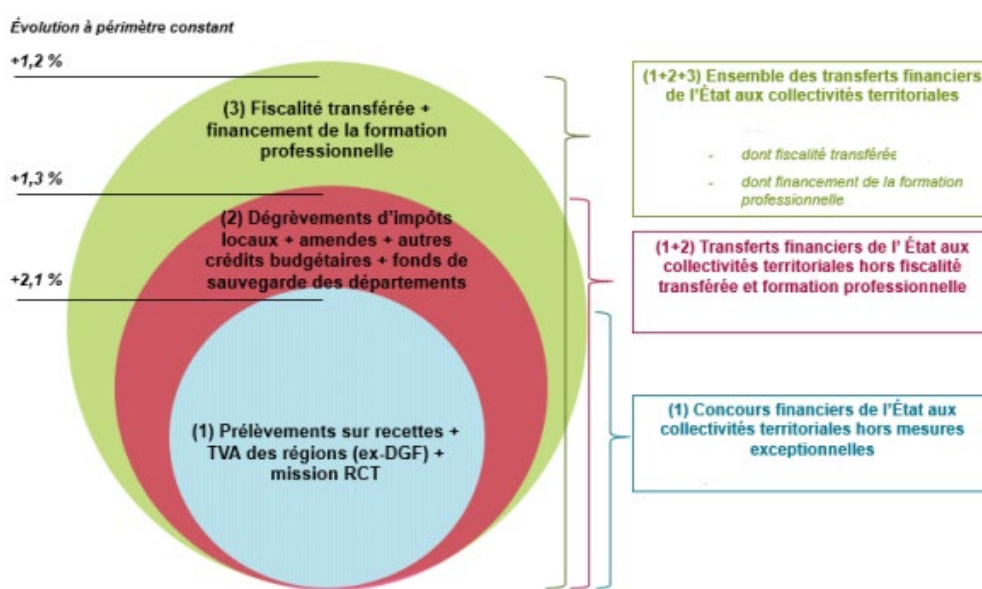
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION	71
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	77
• ARTICLE 56 Répartition de la dotation globale de fonctionnement	77
• ARTICLE 56 bis (nouveau) Faculté pour les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris de verser des fonds de concours à leurs communes membres	109
• ARTICLE 57 Réforme de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales	112
• ARTICLE 58 Modalités de répartition de la dotation pour les titres sécurisés	127
• ARTICLE 59 Réforme de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux	133
• ARTICLE 60 (nouveau) Modalités de calcul du prélèvement sur recettes de l'État en faveur des communes nouvelles	136
• ARTICLE 61 (nouveau) Stabilisation du schéma de financement de la Métropole du Grand Paris	145
• ARTICLE 62 (nouveau) Compensation financière pour le transfert au bloc communal du pouvoir de police sur la publicité extérieure	153
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	157

L'ESSENTIEL

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



Source : direction du budget

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.

I. 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.

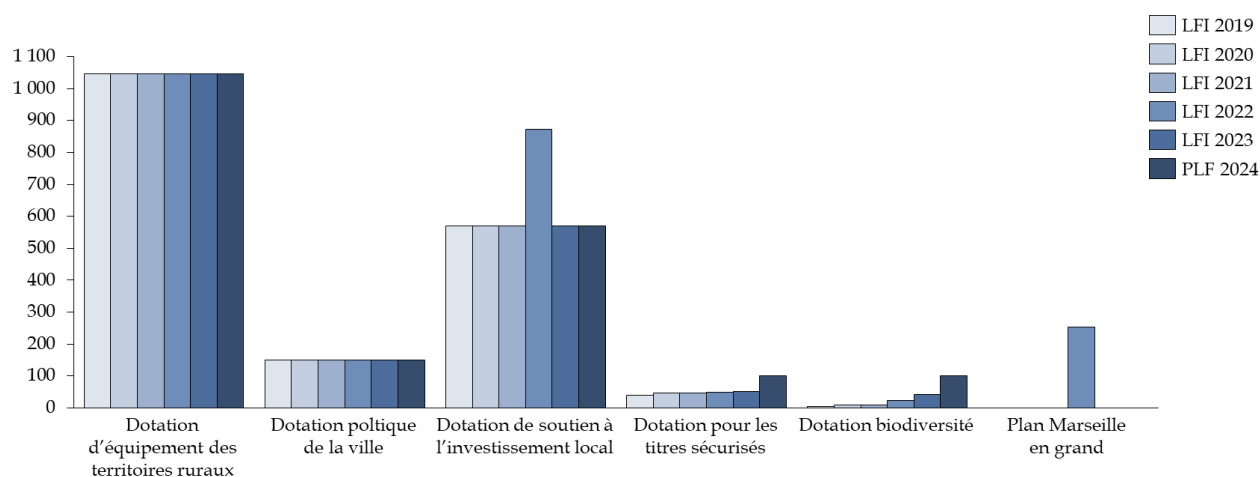
Par ailleurs, le PLF 2024 prévoit une **réforme globale de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales qui sera désormais dotée de 100 millions d'euros** contre 41,6 millions d'euros en LFI 2023 et qui sera destinée à toutes les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

II. 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 rehausser 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.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 78 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 100 % en ce qui concerne la mission « avances aux collectivités territoriales ».

AVANT PROPOS

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent, en autorisations d'engagement (AE) et à périmètre courant, 108,3 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2024 et sont en baisse de 375 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2023. Cependant, hors dispositifs exceptionnels, ils enregistrent une hausse de 1,2 milliard d'euros.

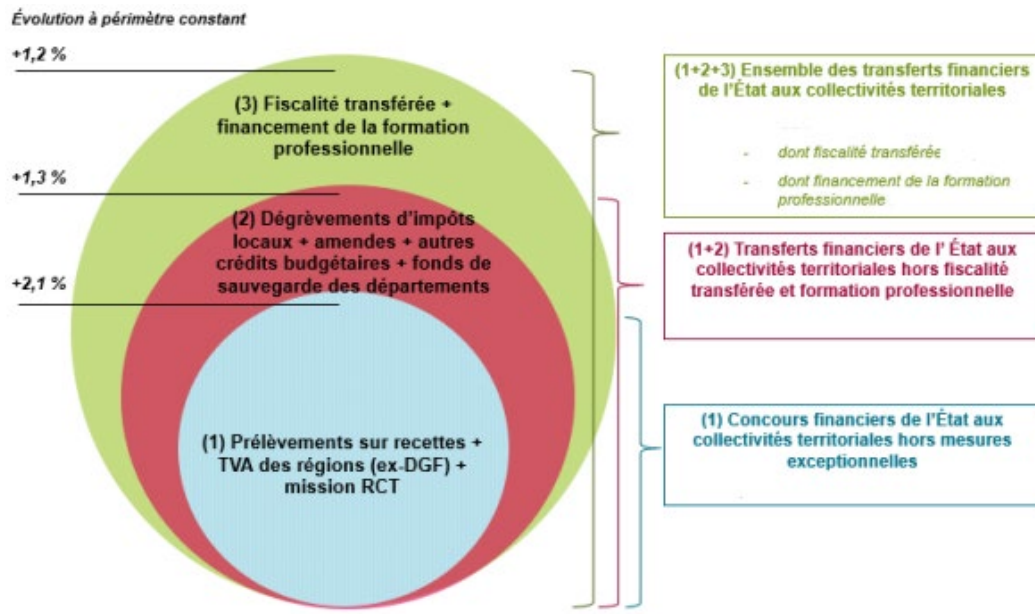
Ils se composent de trois ensembles :

- les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 54,6 milliards d'euros (et à 54,2 milliards d'euros hors dispositifs exceptionnels) rassemblent les transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et à leurs groupements. Il s'agit des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », de la TVA affectée aux régions en substitution de la DGF depuis 2018 et aux départements au titre du fonds de sauvegarde depuis 2021 ;

- les transferts divers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui atteignent 13,8 milliards d'euros, comprennent les subventions aux collectivités territoriales des ministères autres que le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCT-RCT), les contreparties de dégrèvements d'impositions locales décidés par voie législative et le produit des amendes de police de la circulation et des radars ;

- la fiscalité transférée et le financement de la formation professionnelle, qui visent essentiellement à compenser les mesures de décentralisation et les transferts de compétences vers les collectivités territoriales, s'élèvent, quant à eux, à **38,7 milliards d'euros.**

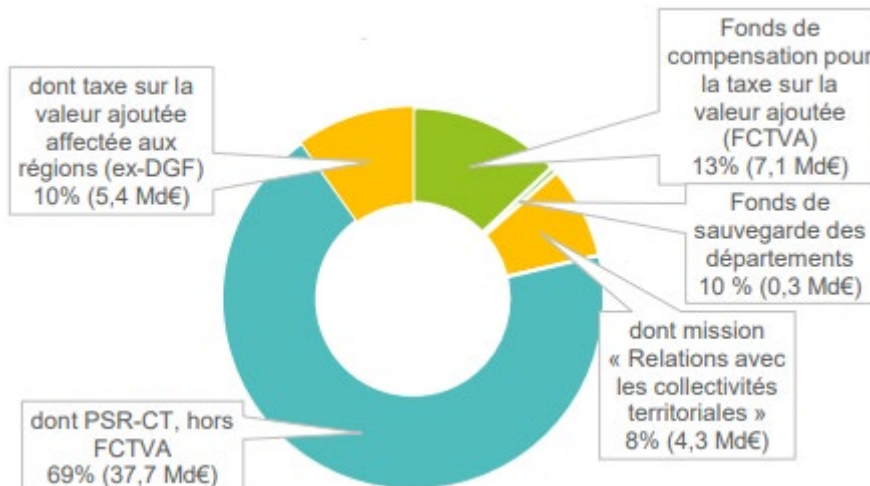
Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2024



Source : direction du budget

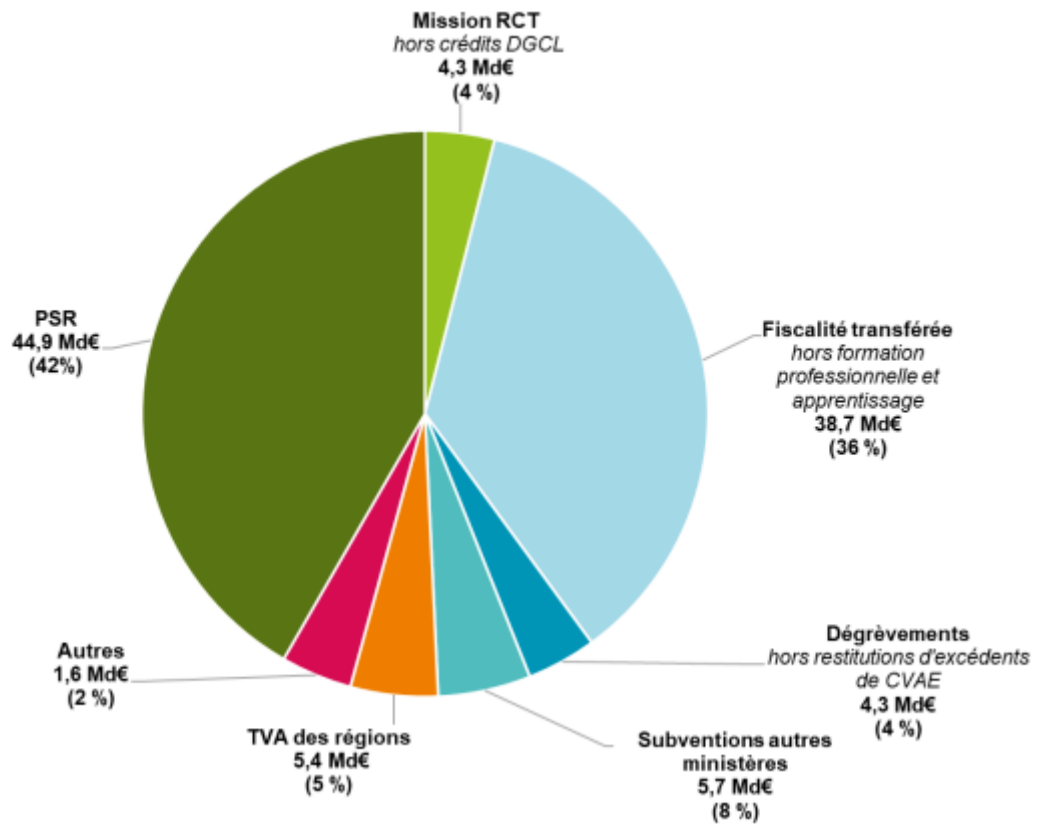
Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent 8 % des concours financiers de l'État aux collectivités et 4 % du total des transferts financiers.

Répartition des concours financiers de l'État dans le PLF 2024



Source : direction du budget (DGF : dotation globale de fonctionnement – FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée – PSR : prélèvements sur recettes)

Répartition des transferts financiers de l'État dans le PLF 2024



Source : direction du budget

PREMIÈRE PARTIE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES EN 2024

I. UNE BAISSÉ ATTENDUE DE LA DYNAMIQUE DES RECETTES EN 2023 ET 2024 QUI INTERROGE SUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. DES RECETTES 2023 ET 2024 MOINS DYNAMIQUES QU'EN 2022

En 2023 et 2024 le ralentissement de l'activité économique devrait limiter la progression globale des recettes des collectivités territoriales, certaines recettes importantes connaissant même une diminution en valeur absolue.

1. La majorité des recettes fiscales enregistreront une contraction en 2023 et 2024...

Cinq catégories de recettes fiscales représente environ 80 % des recettes fiscales et plus de 50 % du montant total des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales : la TVA, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et les autres impositions assises sur la valeur locative cadastrale (taxe d'habitation sur les résidences secondaires et taxe d'enlèvement des ordures ménagères notamment), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). À l'exception de la fiscalité locale directe, elles devraient toutes enregistrer une diminution en cours d'année 2023, diminution qui devrait se poursuivre en 2024.

Ainsi, selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2024, **les recettes nettes de TVA**, toutes administrations publiques confondues, progresseraient de 4 % en 2023, soit un niveau inférieur à celui de l'inflation. L'évolution des recettes nettes de TVA des collectivités territoriales et de leurs groupements connaîtrait ainsi un fort ralentissement alors qu'elles avaient augmenté de 9,2 % en 2022 (soit quatre points au-delà de l'inflation).

Les recettes de TICPE des régions et des départements pourraient également diminuer sous l'effet de moindres consommations de carburants, imputables notamment au niveau des prix des produits pétroliers et à la fin des mesures d'aide de l'État sur le prix des carburants à la pompe.

Les recettes de DMTO affectés aux départements et, à un moindre degré, aux communes, chuteraient de 20 % en 2023 du fait principalement de la contraction du volume des transactions immobilières imputable au resserrement des conditions d'emprunt. Cette tendance pourrait encore

s'aggraver en 2024. À titre d'illustration, tous les départements ont, en 2023, un produit de DMTO inférieur à celui de 2022, dont 38 avec une baisse supérieure à 15 %. Il en résulte que le montant du fonds de péréquation des DMTO de 1,9 milliard d'euros en 2022 diminuerait de 300 millions d'euros en 2023 pour s'établir à 1,6 milliard d'euros.

2. ...alors que les recettes de fiscalité locale directe pourraient progresser sous l'effet de la dynamique des bases

Les recettes des taxes foncières et des autres impositions assises sur la valeur locative cadastrale devraient augmenter en 2023. Cette tendance pourrait se poursuivre en 2024 sous l'effet de la dynamique des bases. En effet, conformément aux règles en vigueur, les valeurs locatives cadastrales ont été revalorisées à hauteur de l'inflation constatée sur une année glissante au mois de novembre précédant la taxation, soit 7,1 % (contre 3,6 % en 2022). Cette revalorisation devrait être de l'ordre de 5 % en 2024. De surcroît, une partie des communes et des intercommunalités ont augmenté les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et d'autres impôts (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe foncière sur les propriétés non bâties).

B. CETTE ÉVOLUTION REND NÉCESSAIRE UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS UNANIMEMENT CONTESTÉ

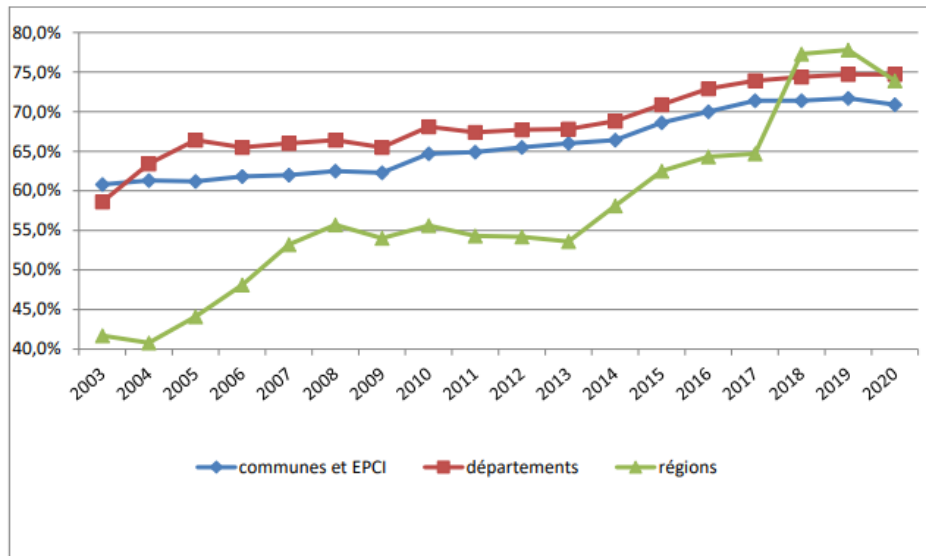
1. Une érosion de l'autonomie fiscale des collectivités et une dépendance croissante à des ressources qu'elles ne maîtrisent pas

Les récentes réformes de la fiscalité locale ont détérioré l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, cette dernière s'établissant désormais, après le remplacement de la CVAE, par une part d'impôt national partagé (TVA), à 40,7 % pour le bloc communal, 24,8 % pour les départements et 31,8 % pour les régions.

Pour autant, leur autonomie financière a augmenté ces dernières années. En effet, d'après les données issues du dernier rapport pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le ratio d'autonomie financière s'élève à 70,9 % pour le bloc communal, 74,7 % pour les départements et 73,9 % pour les régions. Entre 2003, année de référence, et 2020, ce ratio a augmenté de plus de 10 points pour le bloc communal, de 16 points pour les départements et de plus de 32 points pour les régions.

Évolution du ratio d'autonomie financière entre 2003 et 2020

(en pourcentage)



Source : rapport 2022 pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Cette augmentation de l'autonomie financière résulte du fait que la loi ne reconnaît que cette dernière et non l'autonomie fiscale. Or, l'autonomie financière est définie en se basant sur une acception large de la notion de ressources propres et sur une définition qui est antérieure aux réformes de la fiscalité locale intervenue entre 2010 et 2023 (suppression de la taxe professionnelle, suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, suppression de la CVAE) et qui n'a donc désormais plus qu'un sens limité.

Aussi, même si le ratio d'autonomie financière a augmenté depuis 2003, cette progression ne rend pas compte de la perception des élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources en raison de la part croissante de la fiscalité nationale au sein de leurs ressources propres.

2. Une dépendance accrue à la TVA

À la suite des différentes réformes de la fiscalité locale relatives à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la baisse des impôts de production (cf. *infra* partie III), **les collectivités locales bénéficient désormais de fractions de TVA, pour un montant total de près de 52,5 milliards d'euros, en 2023, et estimé à 54,9 milliards d'euros en 2024 afin d'assurer leur financement.**

C'est le cas notamment :

- des régions qui ont perçu, en 2023, 5,2 milliards d'euros de TVA en substitution de leur ancienne DGF (depuis 2018) et 11 milliards d'euros de TVA en compensation de la suppression de la part régionale de la CVAE (depuis 2021) ;

- du fonds de sauvegarde des départements, Mayotte, des collectivités de Guyane, Martinique, corse et de la métropole de Lyon pour soutenir les territoires les plus fragiles : la fraction de TVA était de 250 millions d'euros en 2021, de 264 millions d'euros en 2022 et de 278 millions d'euros en 2023 en raison de la dynamique de la TVA. Elle est estimée à 293 millions d'euros en PLF 2024 ;

- des départements (16,8 milliards), des EPCI (8,1 milliards) et de la Ville de Paris (800 millions) dans le cadre de la réforme supprimant la taxe d'habitation ;

- des départements (4,9 milliards d'euros) et du bloc communal (5,5 milliards d'euros) afin de compenser la suppression des parts communales et départementales de la CVAE.

3. Des ressources de plus en plus décollées des compétences des collectivités

De surcroît, les ressources des collectivités ne sont pas cohérentes avec leurs compétences. À cet égard, les exemples des départements et des régions est particulièrement parlant. Ainsi, les dépenses principales des départements sont les dépenses liées à leurs compétences sociales et sont donc inversement proportionnelles à leurs ressources : les DMTO et la CVAE (jusqu'en 2022) sont essentiellement assises sur la richesse des départements et leur attractivité ainsi que sur la capacité au niveau d'un territoire à attirer de nouveaux ménages et entreprises.

Concernant les régions, les principales ressources reposent sur de la fiscalité liée à l'automobile : part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et taxe sur la carte grise alors même que le développement des mobilités collectives - ferroviaire, trains express régionaux (TER), transport interurbain - est une de leurs compétences majeures. Il en résulte que plus elles développeront cette compétence, plus leurs recettes vont se contracter.

4. Une imprévisibilité des ressources préjudiciables aux décisions d'investissement

Enfin, la question de prévisibilité des ressources revient de manière récurrente dans les attentes des élus. En effet, les décisions budgétaires de l'État, prises dans le cadre des diverses lois de finances, ont généré un

système de financement de plus en plus instable, caractérisé par une imprévisibilité des ressources qui place les élus locaux dans une situation d'incertitude, ce qui peut affecter leurs décisions d'investissement.

II. PARALLÈLEMENT À LA MOINDRE DYNAMIQUE DE LEURS RECETTES, LES COLLECTIVITÉS DEVRONT, EN 2024, FAIRE FACE À UNE HAUSSE DE LEURS DÉPENSES

A. UNE INFLATION ET UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE QUI PÈSENT TOUJOURS SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS

1. L'impact sur les dépenses d'achats de biens et services

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2023, l'augmentation des dépenses d'achats de biens et de services a dépassé la prévision moyenne d'inflation pour toutes les catégories de collectivités : communes (+ 7,8 %) et intercommunalités (+ 8,3 %), départements (+ 7,1 %) et régions (+ 9,2 %). Les postes qui augmentent le plus sont ceux particulièrement affectés par la hausse des prix : eau, énergie et chauffage (+ 18,6 % en faisant masse des communes et des intercommunalités), achats alimentaires (+ 13,4 %) et autres services extérieurs (déplacements, publicité, gardiennage, etc, correspondant à + 8,1 %).

2. L'impact sur les dépenses de personnel

Sur la même période, les dépenses de personnel ont connu une progression notable par rapport à la même période de l'année 2022 (+ 7,6 % pour les départements, + 6,3 % pour les intercommunalités, + 3,8 % pour les communes et + 2,5 % pour les régions). Cette évolution des dépenses traduit notamment l'effet en année pleine de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022.

De surcroît, compte tenu de la persistance d'une inflation élevée, plusieurs mesures salariales ont été accordées aux agents des fonctions publiques :

- une nouvelle revalorisation du point d'indice de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 ;

- une augmentation spécifique pour le bas des grilles salariales B et C ;

- l'attribution de 5 points supplémentaires pour l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024 et, sous réserve d'une décision en ce sens des exécutifs locaux, l'attribution d'une prime à l'ensemble des agents gagnant moins de 3 250 euros bruts.

Ces mesures seront financées par les budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements. Après un coût de l'ordre de 2,2 milliards d'euros en année pleine 2023 pour celle de 2022, la nouvelle revalorisation du point d'indice pèserait sur les budgets des collectivités à hauteur de 1 milliard d'euros en année pleine 2024.

Par ailleurs, l'attribution différenciée de points au titre des catégories B et C occasionnera aux collectivités une charge de 0,2 milliard d'euros en année pleine 2024 et l'attribution de 5 points à l'ensemble des agents une charge de 0,75 milliard d'euros pour cette même année.

3. L'impact sur les dépenses sociales des départements

En 2022, les dépenses sociales ont représenté en moyenne 54,5 % du montant total des charges réelles de fonctionnement des départements. Grâce à la poursuite de la baisse des dépenses du revenu de solidarité active (RSA), engagée en 2021, elles avaient augmenté deux fois moins vite que l'inflation.

Cependant, sur les neuf premiers mois de l'année 2023, les dépenses de prestations de compensation du handicap (PCH) ont été, comme les années précédentes, très dynamiques (+ 11,8 %).

Pour leur part, les dépenses relatives au RSA ont légèrement augmenté (+ 1,1 % à périmètre constant) contrairement à 2022, tandis que l'augmentation des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (+ 5 %) et celle des dépenses de frais de séjour et d'hébergement en établissement médico-social (+ 8,6 %) ont progressé plus vite que l'inflation.

Enfin, selon une enquête menée par Départements de France sur l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les mineurs non accompagnés (MNA), les dépenses afférentes à ces deux compétences enregistrent une augmentation moyenne d'environ 10 % entre 2021 et 2022 et la même hausse est attendue entre 2022 et 2023. Cette évolution s'explique en partie par le nombre d'enfants confiés qui a augmenté de 2 % entre 2021 et 2022 et de 4 % entre 2022 et août 2023 dont plus de la moitié sont des MNA.

Contrairement à 2022, les dépenses sociales des départements vont donc augmenter en 2023 et en 2024 à un rythme plus rapide que l'inflation : toutes dépenses confondues, elles progressent de 5,6 % à périmètre courant sur les neuf premiers mois de l'année.

Le vieillissement de la population ainsi que la hausse des flux migratoires exposent les départements à une augmentation durable des dépenses d'APA et d'ASE.

4. L'impact sur la charge de la dette

La charge de la dette devrait augmenter en raison de la hausse prévisible des taux variables généralement indexés sur les indices du Livret A ou de l'Euribor 3 mois. Or, le taux d'intérêt du Livret A, est passé de 1 à 3 % entre février 2022 et février 2023 et celui de l'Euribor 1 mois de 0,72 % et 3,6 % entre septembre 2022 et septembre 2023.

Les nouveaux emprunts devraient également coûter plus cher aux communes en particuliers et aux collectivités en général en raison des niveaux des taux d'usure.

La hausse des prix de l'énergie couplée à celle des taux d'intérêt qui renchérit donc le recours à l'emprunt risque d'engendrer **un renoncement des collectivités à certains projets d'investissement notamment ceux liés à la transition énergétique.**

B. EN SUS DE LA HAUSSE DE LEURS DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, LES COLLECTIVITÉS DEVRONT FAIRE FACE À DES MURS D'INVESTISSEMENT DANS LES ANNÉES À VENIR

1. Le défi de la transition écologique : un mur d'investissement de près de 40 milliards d'euros d'ici 2030

a) Un parc immobilier énergivore et des obligations de réduction de consommation énergétique ...

Les collectivités territoriales détiennent un patrimoine bâti constitué de plus de 225 000 bâtiments pour une surface totale d'environ 280 millions de mètres carrés, ce qui représente 27 % du parc national tertiaire.

Majoritairement construit avant 1975, l'immobilier appartenant aux collectivités est relativement ancien, mal isolé et, de fait, énergivore puisqu'il représente un tiers des volumes de CO₂ émis par les bâtiments au niveau national et 84 % des émissions des seules collectivités contre 11 % pour les carburants et 5 % pour l'éclairage public.

De surcroit, **les collectivités territoriales sont assujetties aux obligations d'actions d'économie d'énergie dans les bâtiments tertiaires** (dispositif éco-énergie tertiaire). Ainsi, l'article L.174-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que des **actions de réduction de la consommation d'énergie finale** doivent être mises en œuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments existants à usage tertiaire, afin de parvenir à une **réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.**

b) ...rendent nécessaires des investissements sur le patrimoine immobilier des collectivités

Face à un parc immobilier énergivore et à des obligations encadrées de baisse de consommation dans un objectif de décarbonation, **les collectivités territoriales doivent accélérer leurs investissements en faveur de la transition écologique.**

Selon l'analyse effectuée par l'Institut I4CE¹, si l'on s'en tient aux seuls investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), **le besoin d'intervention des collectivités territoriales peut être évalué à 12 milliards d'euros par an**, ce qui représente environ un cinquième de leur budget d'investissement global.

Dans cet ensemble, les trois principaux postes de dépenses identifiés par l'Institut sont la mise en place d'aménagements cyclables (3,3 milliards d'euros), les transports en commun et la mobilité ferroviaire (3 milliards d'euros) ainsi que la rénovation énergétique des bâtiments publics (2,7 milliards d'euros).

L'institut estime qu'environ 5,5 milliards d'euros d'investissements « climat » sont réalisés aujourd'hui par les collectivités. Ainsi, les collectivités devraient, chaque année, dès aujourd'hui et jusqu'en 2030, réaliser environ 6,5 milliards d'euros d'investissements « climat » additionnels. Le besoin d'accélération des investissements est particulièrement fort dans les aménagements cyclables (2,3 milliards d'euros par an) et dans la rénovation énergétique des bâtiments publics (1,4 milliard d'euros par an), mais aussi dans le ferroviaire et dans l'efficacité énergétique de l'éclairage public (800 millions d'euros par an chacun).

2. Des dépenses d'investissement à venir pour les transports : un choc de l'ordre de 60 milliards d'ici 2030

Les besoins d'investissement de l'ensemble du périmètre des AOM dépassent les 60 milliards d'euros d'ici 2030.

a) Les investissements à venir des AOM urbaines et régionales

D'après les données du GART, les AOM urbaines, hors AOM régionales et hors Île-de-France ont investi environ 25 milliards d'euros dans les mobilités du quotidien entre 2008 et 2022. L'effort à réaliser dans les années à venir sera significativement supérieur.

¹ L'institut de l'économie pour le climat I4CE – Institute for Climate Economics – est un institut de recherche à but non lucratif qui contribue par ses analyses au débat sur les politiques publiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Il a été fondé en 20152 par la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement.

En effet, en additionnant le développement de nouveaux transports collectifs en site propre (TCSP) et la rénovation des réseaux anciens, les investissements dans les projets de services express régionaux métropolitains (SERM) ou encore le renouvellement du matériel roulant, en particulier pour verdir les flottes de bus, **le total des dépenses d'investissement en matière de transports collectifs urbains (TCU) pourrait, d'après les premières estimations du GART, atteindre 30 milliards d'euros entre 2023 et 2030.**

Concernant plus spécifiquement le développement de l'offre de TCSP les 162 projets retenus pour être cofinancés par l'État et qui, selon les cas, doivent être déployés d'ici 2032, représenteraient près de 10 milliards d'euros d'investissement.

S'agissant des AOM régionales, leur forte dynamique d'investissement dans le matériel roulant des TER se poursuit. En effet, une part significative du matériel roulant des régions, pour les acquisitions réalisées dans les années 2000, arrive désormais à mi-vie et doit être modernisée. Aussi, un nouveau programme d'investissements a été lancé et représente, pour les AOM régionales, des investissements de l'ordre de 2,3 milliards d'euros.

Par ailleurs, pour l'activité TER, à offre constante, les dernières projections d'investissements en matière de matériel roulant pour la période 2026-2035 atteignent un total 3,6 milliards d'euros. Les perspectives de développement de l'offre, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence et des projets de services express régionaux métropolitains (SERM) conduiront nécessairement à des montants plus élevés encore.

Enfin, dans le cadre du processus d'ouverture à la concurrence, des investissements significatifs devront également être réalisés par les AOM régionales pour déployer de nouveaux ateliers de maintenance des rames TER.

b) Les investissements à venir pour Ile-de-France Mobilités

Entre 2015 et 2023, les dépenses d'investissement d'Ile-de-France Mobilités (IDFM) ont presque quadruplé.

Cette tendance va se poursuivre dans la mesure où **le programme d'investissement prévisionnel d'IDFM prévoit des dépenses cumulées de 32 milliards d'euros d'ici 2033 dont près de 30 milliards d'euros devront déjà être exécutées à horizon 2030.**

Plus de 60 % de ce programme, soit 20 milliards d'euros concerne des investissements dans le matériel roulant.

S'agissant de la partie hors matériel roulant du programme d'investissement d'IDFM, 12,1 milliards d'euros sont nécessaires pour financer, entre autre, l'aménagement des dépôts de bus dans le cadre du verdissement de la flotte, la modernisation des ateliers de maintenance de la

SNCF, les infrastructures sous maîtrise d'ouvrage IDFM réalisées dans le cadre du CPER Île-de-France.

Par ailleurs, le rapport de la mission diligentée par la Présidente d'IDFM pour réfléchir à l'avenir des cars express, publié en avril 2023, préconise de lancer un vaste plan de développement de lignes de cars express à destination de la grande couronne pour un montant total d'investissements d'un milliard d'euros sur dix ans.

3. Des investissements nécessaires pour la reconstruction des bâtiments et équipements publics détruits ou endommagés durant les émeutes de juillet 2023

a) Des violences urbaines à l'origine de nombreuses dégradations

Les troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023 sur l'ensemble du territoire national ont conduit à des dégradations ou des destructions importantes de biens publics, et notamment des édifices et équipements publics dans plus de 533 communes.

Les dégradations subies ont compromis le bon fonctionnement de ces services publics locaux dont certains ont d'ailleurs dû être fermés totalement.

Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, plus de 750 bâtiments publics ont été atteints, de manière plus ou moins importante, avec des dommages causés sur des mairies, écoles, bibliothèques ou postes de police.

Dans le détail, le ministre de l'Intérieur, lors d'une audition devant la commission des lois du Sénat le 5 juillet 2023, a recensé 273 attaques de commissariats, brigades de gendarmerie et postes de police municipale, 105 incendies ou dégradations de mairies et 168 établissements scolaires dégradés partiellement ou totalement.

Le président de l'Association des maires de France avance, pour sa part, le chiffre de plus de 2 000 bâtiments publics touchés.

Dans la seule région Île-de-France, environ 100 bâtiments publics ont été dégradés ou détruits, selon un décompte de la Région qui a, par ailleurs, indiqué qu'en Île-de-France, plus d'une commune sur dix a été touchée par des violences urbaines. Ce sont au total 18 mairies centrales ou annexes, et 36 postes de police municipale franciliens qui ont été endommagés.

Les transports publics d'Île-de-France ont subi d'importants dégâts. Selon une première estimation publiée lundi 3 juillet par Île-de-France Mobilités (IDFM), les émeutes ont causé « au moins 20 millions d'euros de dégâts ». Au total, ce sont 39 bus qui ont été brûlés partout en Île-de-France durant les émeutes.

b) Le difficile chiffrage des dépenses à venir pour la reconstruction

De nombreuses incertitudes subsistent, dès lors, sur le chiffrage exact des dépenses qui seront à réaliser par les collectivités pour les travaux de réparation, réfection et reconstruction afin de pouvoir remettre en état, le plus rapidement possible, les équipements endommagés et, de fait, les services publics offerts à la population.

Néanmoins, il est évident que les travaux à venir représenteront des dépenses importantes pour les collectivités qui s'échelonnent sans doute sur plusieurs années (par exemple, c'est le cas de la reconstruction des écoles totalement détruites), non prévues initialement dans leur budget prévisionnel et dans leur plan pluriannuel d'investissement.

À titre indicatif et non exhaustif, France Assureurs recense 15 600 sinistres relatifs aux émeutes pour un coût total de 730 millions d'euros. Les dommages aux biens des collectivités locales représentent 4 % des déclarations de sinistres et 27 % du coût total soit près de 200 millions d'euros pour les seuls biens publics assurés par les communes. En effet, pour rappel, en l'état actuel du droit, l'assurance « dommage aux biens » n'est pas obligatoire pour les collectivités locales qui peuvent choisir de s'auto-assurer pour l'ensemble de leurs biens ou certains d'entre eux. Il revient donc à l'organe délibérant de choisir d'assurer ses biens immobiliers et mobiliers annexes ou de rester en auto-assurance.

Dans ce contexte, et face aux défis qui se présentent aux collectivités (transition écologique, transports et reconstruction) le développement des dotations d'investissement de l'État prend, dès lors, une importance primordiale afin de contribuer au financement des investissements des collectivités et de les accompagner dans les travaux de reconstruction nécessaire au bon fonctionnement des services publics.

III. POUR ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS DANS LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA RECONSTRUCTION, LE GOUVERNEMENT A PRÉVU PLUSIEURS DISPOSITIFS

A. DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AYANT VOCATION À ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS

1. La part croissante des dotations « classiques » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » orientées sur des priorités environnementales

D'après les données figurant dans les tableaux annuels d'exécution des dotations d'investissement, entre 2019 et 2021, la part de la DETR et de la DSIL ayant permis de financer des projets environnementaux a augmenté passant :

- de 11,6 % à 15,4 % pour la DETR ;
- de 16 % à 16,75 % pour la DSIL avec un pic à 19,1 % en 2020.

Ainsi, en 2021, la DETR a permis de financer 3 524 projets environnementaux (sur un total de 24 172 projets) pour un montant moyen par subvention de 44 269 euros et un montant total de 156 millions d'euros, soit 23 millions d'euros et 796 projets de plus qu'en 2020.

La DSIL, pour sa part, a couvert 918 projets environnementaux (sur un total de 3 795 projets), pour un montant moyen de 97 092 euros et un montant total de 89 millions d'euros, soit 15 millions de moins qu'en 2020 mais 151 projets de plus.

Concernant la DSIL exceptionnelle, la part des projets environnementaux s'établit à 45 % en moyenne sur les années 2020 et 2021.

Au 15 novembre 2023, les données 2022 relatives à l'utilisation de ces dotations n'ont pas encore été publiées ce que regrettent les rapporteurs spéciaux.

2. La mise en place de dotations « vertes » spécifiquement dédiées au financement de projets environnementaux

En sus des dotations classiques dont certaines priorités sont orientées sur la rénovation énergétique et/ou la transition écologique, d'autres dotations ont été créées, à compter de 2020, avec **des objectifs uniquement axés sur les enjeux environnementaux. Ces dotations n'ont cependant pas vocation à être pérennisées**

a) La dotation de rénovation thermique (DSIL et DSID RT)

Cette dotation portée par le programme 362 au sein de la mission « Plan de relance » **a été créée en loi de finances initiale pour 2021**. D'un montant total de **1 milliard d'euros**, elle comprend trois composantes :

- la première, d'un montant de **650 millions d'euros est fléchée sur la rénovation thermique des bâtiments publics** des communes et établissements publics de coopération intercommunale, de métropole, des DROM et des COM (DSIL RT) ;

- la deuxième, d'un montant de **300 millions d'euros, est fléchée sur la rénovation thermique des bâtiments des conseils départementaux** (DSID RT) ;

- la troisième enveloppe de **50 millions d'euros est fléchée sur la rénovation thermique des équipements sportifs structurants** (piscines, salles spécialisées et gymnases) des communes et établissements publics de coopération intercommunale, des métropoles, des DOM et des COM. Elle est mise en œuvre par l'Agence nationale du sport.

Selon l'instruction du 18 novembre 2020, elle a pour vocation de financer des travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics, soit l'ensemble des travaux réalisés sur des bâtiments départementaux, communaux ou intercommunaux visant à diminuer leur consommation énergétique.

En 2021, **5 360 projets ont été soutenus au titre de la DSIL RT**. Ils représentent un coût total de 1 687 236 643 euros et un coût moyen des projets financés de 315 371 euros. Le montant de subvention moyen allouée est de 120 030 euros, soit un taux de subvention moyen de 38 %.

La même année, **568 projets ont été soutenus au titre de la DSID RT**. Ils représentent un coût total de 633 621 580 euros et un coût moyen de 1 115 531 euros. Le montant moyen de subvention allouée est de 529 694 euros, soit un taux de subvention moyen de 47 %.

b) La dotation régionale d'investissement

Portée par le programme 362 de la mission « Plan de relance » cette dotation d'un montant de **600 millions d'euros en AE a été créée par la loi de finances initiale pour 2021** afin de permettre aux régions d'engager un plan massif de rénovation énergétique de leurs bâtiments et de développement des mobilités et des transports.

Conformément à la circulaire du 23 octobre 2020 sur la territorialisation du plan de relance, **les subventions sont attribuées aux régions pour des opérations liées au plan de relance de l'État, prioritairement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien.**

Les projets éligibles sont portés par les conseils régionaux, sans qu'il soit nécessaire que le conseil régional dispose lui-même de la maîtrise d'ouvrage. **Les crédits sont délégués aux préfets de région et leur affectation par projet est discutée entre les préfets de régions et les présidents des conseils régionaux.**

En 2021, 348 projets ont été financés pour un montant de subvention de 630 millions d'euros en AE.

c) Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dit « fonds vert »

Portée par le nouveau programme 380 de la mission « Écologie », cette **dotacion créée par la loi de finances initiale pour 2023 représente 2 milliards d'euros en AE** et doit permettre d'accélérer la transition écologique dans les territoires selon trois axes dont le détail doit être précisé à l'occasion de la concertation avec les collectivités territoriales : **la performance environnementale, l'adaptation des territoires au changement climatique, l'amélioration du cadre de vie.**

Les subventions du fonds sont cumulables avec les autres dotations de l'État dans la limite de 80 % d'aides de l'État.

Fin avril 2023, 155 projets ont été sélectionnés pour un montant total de subventions de 58 millions d'euros, soit un montant moyen de 374 000 euros par projet.

Concernant le fonds vert, le PLF 2024 prévoit un abondement de 0,5 milliard d'euros en AE et de 0,6 milliard d'euros en CP par rapport à la LFI 2023.

Dans ce contexte, les rapporteurs spéciaux soulignent l'intérêt qu'il y aurait à rattacher les crédits de ce fonds à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans la mesure où ces derniers sont intégralement alloués aux collectivités territoriales.

B. DES MESURES DE SOUTIEN POUR FINANCER LA RECONSTRUCTION À LA SUITE DES RÉCENTES VIOLENCES URBAINES

1. Les facilités de financement prévues par la loi relative à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023

L'article 3 de la loi relative à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 prévoit trois mesures visant à faciliter et accélérer le financement des travaux de réparation qui seront engagés par les collectivités territoriales à la suite de dommages causés sur les bâtiments et

équipements publics durant les violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

La première mesure permet le versement anticipé du FCTVA pour les travaux de reconstruction entrepris par les collectivités à la suite des dégradations intervenues durant les émeutes. Dans ce cadre, les dépenses éligibles au FCTVA exécutées à ce titre feront l'objet systématiquement et pour tous les bénéficiaires d'une attribution de FCTVA l'année d'exécution de ces dépenses et non l'année N+ 2 comme le prévoit le droit commun.

En deuxième lieu, la loi permet de déroger à l'exigence, posée à l'article L. 1111-10 du CGCT, de participation minimale de 20 % des collectivités territoriales ou des groupements maîtres d'ouvrages au financement de leurs projets d'investissement. Les collectivités concernées pourront ainsi bénéficier de subventions allant jusqu'à 100 % du coût des travaux contre 80 % maximum prévus dans le droit commun.

Enfin, la loi permet de déroger à la règle de plafonnement des fonds de concours pouvant être versés au sein des intercommunalités, dont les attributions ne peuvent aujourd'hui excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours, soit une exigence de participation minimale de 50 %.

2. La création d'un fonds dédié sur le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

L'instruction du 7 juillet 2023 relative à l'accompagnement des collectivités pour la réparation des dégâts et dommages résultant des violences urbaines survenues depuis le 27 juin 2023 prévoit au 4.1 la création d'un fonds dédié créé sur le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour contribuer au financement du reste à charge après mobilisation des assurances.

Ce fonds fonctionnera sur le modèle de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC).

Sont éligibles à ce fonds les communes, leurs groupements, les départements et les régions.

Les dépenses éligibles sont celles engagées pour la réparation des dégâts causés par les violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, à l'exclusion des dépenses de sécurisation, de celles allant au-delà de la seule réparation des dégâts et des dépenses de remise en état des équipements de vidéo surveillance.

L'ensemble des subventions attribuées doivent être notifiées aux collectivités et à leurs groupements au plus tard le 31 décembre 2023. Des avances peuvent être versées à hauteur de 30 % (cf. *infra* 4 du A du II de la deuxième partie).

DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2024 s'élèvent à 4 360,1 millions d'euros en AE et 4 275,8 millions d'euros en CP soit une baisse de 0,9 % en AE et de 4,73 % en CP par rapport à la LFI 2023.

Évolution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » entre la LFI 2023 et le PLF 2024

(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 (FDC : fonds de concours – ADP : attributions de produits)

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »

Le programme 119 comporte deux objectifs principaux :

- accompagner, via des dotations d'investissement, les projets des territoires dans une logique d'effet de levier ;

- compenser, à travers les dotations de décentralisation, les charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation (ou les pertes de produit fiscal induites par des réformes des impôts locaux).

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.

Évolution des crédits du programme 119 entre la LFI 2023 et le PLF 2024

(en euros)

y.c FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024
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%
01- Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 864 538 930,00	1 970 250 000,00	5,67%	1 741 842 730,00	1 829 927 797,00	5,06%
02- Dotation générale de décentralisation des communes	135 422 209,00	135 266 469,00	-0,12%	135 422 209,00	135 266 469,00	-0,12%
03- Soutien aux projets des départements et des régions	211 855 969,00	211 855 969,00	0,00%	163 350 433,00	154 871 382,00	-5,19%
04- Dotation générale de décentralisation des départements	265 566 808,00	265 505 149,00	-0,02%	265 566 808,00	265 505 149,00	-0,02%
05- Dotation générale de décentralisation des régions	1 405 030 418,00	1 298 030 418,00	-7,62%	1 405 030 418,00	1 298 030 418,00	-7,62%
06- Dotation générale de décentralisation concours particuliers	265 583 103,00	265 549 877,00	-0,01%	265 583 103,00	265 549 877,00	-0,01%
08- Concours exceptionnel pour l'achat de masques	-	-		-	-	
09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	-	-		215 370 206,00	110 893 552,00	-48,51%

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

A. UNE HAUSSE DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU BLOC COMMUNAL (ACTION 1) ALORS QUE LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AUX DÉPARTEMENTS RESTENT STABLES (ACTION 3)

Les dotations à destination du bloc communal, portées par l'action 1, enregistrent une hausse de 5,67 % en AE et de 5,06 % en CP soit respectivement 107,7 millions d'euros et 88 millions d'euros.

**Évolution des dotations de l'action 1 du programme 119
entre la LFI 2023 et le PLF 2024**

(en milliers euros)

Dotation	AE			CP		
	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024
01- Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 864,50	1 970,20	5,67%	1 741,80	1 829,90	5,06%
DETR	1 046,00	1 046,00	0,00%	906,30	915,70	1,04%
DPV	150,00	150,00	0,00%	130,00	127,80	-1,69%
DSIL	570,00	570,00	0,00%	577,00	549,40	-4,78%
DTS	52,00	100,00	92,31%	52,00	100,00	92,31%
IRPM	0,50	0,25	-50,00%	0,50	0,25	-50,00%
Dotation d'insularité	4,00	4,00	0,00%	4,00	4,00	0,00%
Dotation biodiversité	41,60	100,00	140,38%	41,60	100,00	140,38%
Protection fonctionnelle	-	-		-	-	
Plan Marseille en grand	-	-		30,00	32,70	9,00%

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2024 (DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux – DPV : dotation politique de la ville – DSIL : dotation de soutien à l'investissement local – DTS : dotation pour les titres sécurisés – IRPM : indemnités régisseur de police municipale)

1. Les dotations de soutien aux projets des communes et de leurs groupements en hausse sous l'effet du renforcement de la dotation pour les titres sécurisés et de la réforme de la dotation de biodiversité

a) Le renforcement de la dotation pour les titres sécurisés (DTS)

La dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés a pour objet l'indemnisation des communes équipées en stations de recueil des demandes de passeports biométriques et de cartes nationales d'identité.

Pour absorber l'augmentation continue du flux d'activité depuis début 2022, la LFI 2023 a ouvert 52 millions d'euros en AE et CP (contre 48 millions en 2022) afin de couvrir de manière pérenne l'installation de nouveaux dispositifs de recueil de demandes de titres.

Toutefois, 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 cette DTS à 100 millions d'euros en instaurant trois majorations :

- une majoration destinée à rémunérer les « contrats urgence titres » (CUT) conclus entre les préfets et les communes volontaires pour accroître sensiblement l'utilisation de leurs dispositifs de recueil (DR). Un montant de 4 000 euros sera ainsi versé pour chaque DR installé au 1^{er} janvier 2023 lorsque le nombre de demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques enregistrées sur le territoire de la commune entre

le 1^{er} mai et le 2 juillet 2023 est supérieur de plus de 20 % à ce même nombre constaté entre le 2 janvier et le 26 février 2023 ;

- une majoration destinée à rémunérer les actions réactives des communes consistant en l'installation, dans des centres temporaires d'accueil (CTA), de lots de cinq ou dix DR pour une durée de quatre mois en 2023. Un montant de 50 000 euros sera ainsi versé à chaque commune ayant accueilli cinq DR temporaires, et un montant de 150 000 euros sera versé à chaque commune ayant accueilli dix DR. Ces montants seront majorés de 50 % si la durée de fonctionnement des CTA est prolongée et atteint six mois en 2023 ;

- une majoration de 1 000 euros de la « prime plateformes » de 500 euros versée pour chaque DR inscrit au 1^{er} juillet 2023 à une plateforme interopérable de prise de rendez-vous. Chaque DR inscrit à une telle plateforme au 1^{er} juillet 2023 déclenchera donc le versement d'un montant total de 1 500 euros.

Ce montant de 100 millions d'euros pour 2023 est reconduit en 2024 avec pour objectif de faire passer les délais d'obtention de titres de 66 jours à 20 jours.

b) Une réforme de la dotation de biodiversité pour accroître le champ des communes éligibles

L'article 57 (rattaché à la mission RCT) prévoit une réforme globale de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales. Le dispositif actuel, doté de 41,6 millions d'euros est composé de 4 fractions :

- la première fraction est répartie entre les communes dont le territoire terrestre est couvert à plus de 50 % par un site Natura 2000 ;

- la deuxième fraction est répartie entre les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national ;

- la troisième fraction est répartie entre les communes dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin ;

- la quatrième fraction est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel régional.

Pour en bénéficier, les communes doivent compter moins de 10 000 habitants et avoir un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique.

La nouvelle dotation, désormais intitulée « dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales », d'un montant de 100 millions d'euros, sera, quant à elle, destinée à toutes les communes rurales dont une

partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

2. Une stabilité en AE des autres dotations d'investissement au bloc communal

Les AE de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV) restent stables par rapport à la LFI 2023.

a) La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Le PLF pour 2024 prévoit de reconduire une ouverture de 1 046 millions d'euros en AE au titre de la DETR, soit le montant retenu depuis 2018 (après 996 millions d'euros en 2016 et 2017 et 815 millions d'euros en 2015).

Les CP s'élèvent à 915,7 millions d'euros soit 9,4 millions d'euros de plus par rapport à la LFI 2023, afin de tenir compte de l'augmentation des engagements depuis 2015 et de leur maintien en 2024.

La DETR subventionne les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés en milieu rural, selon des priorités déterminées au niveau local par des commissions d'élus.

b) La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

Les AE ouvertes pour la DSIL s'établissent, en PLF 2024, à 570 millions d'euros ce qui correspond à son niveau habituel depuis 2018 après une majoration exceptionnelle, en LFI 2022 de 303 millions d'euros en AE provenant de crédits européens (FEDER¹) dont l'union européenne n'avait pas demandé la restitution. Cet abondement avait alors permis de soutenir en particulier les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville² ».

¹ Le fonds européen de développement régional (FEDER) intervient dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions. En France, pour la période 2014-2020, le FEDER représente 8,4 milliards d'euros consacrés à l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi », en vue de consolider le marché du travail et les économies régionales. Il faut ajouter à cela 1,1 milliard d'euros qui sont consacrés à l'objectif « coopération territoriale européenne », qui vise à soutenir la cohésion dans l'Union européenne grâce à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

² Le Programme Action Cœur de Ville a été annoncé par le Premier ministre en décembre 2017 et a été lancé en avril 2018 après sélection de 222 villes éligibles. Il vise à accompagner les villes moyennes notamment afin de rénover l'habitat, favoriser le retour des commerces et services, améliorer l'accessibilité et la mobilité ou encore valoriser les espaces urbains. Le programme s'attache aussi à favoriser l'innovation et les démarches smart city (villes intelligentes). Le 8 juillet, le premier ministre a annoncé la

Les CP de la DSIL s'établissent à 549,4 millions d'euros en PLF 2024 soit une baisse de 27,6 millions d'euros par rapport à la LFI 2023. Cette évolution à la baisse marque un retour à la normale après une hausse de 14 millions d'euros en 2022 et 37 millions d'euros en 2023 de prendre en compte l'augmentation des AE due à l'abondement exceptionnel. Les rapporteurs spéciaux notent cependant que ce niveau de CP est supérieur à celui constaté antérieurement à 2022 afin de répondre à la montée en charge des projets financés.

Cette dotation vise à financer des projets s'inscrivant dans les grandes priorités d'investissement fixées à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (transition énergétique, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements, développement du numérique et de la téléphonie mobile...) ainsi que des investissements s'inscrivant dans le cadre des contrats de ruralité. Pour la première fois en 2023, les dotations de soutien à l'investissement local ont été intégrées dans le budget vert de l'État, avec un objectif de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % des enveloppes des dotations.

c) La dotation politique de la ville (DPV)

La DPV reste stable en AE avec un niveau d'ouverture fixé, en PLF 2024, à 150 millions d'euros mais diminue de 2,2 millions d'euros en CP passant ainsi de 130 millions d'euros à 127,8 millions d'euros afin de tenir compte de la légère diminution des engagements liée au ralentissement de l'investissement des collectivités au plus fort de la crise sanitaire.

Cette dotation permet de financer des projets d'investissement de communes défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains.

d) Focus sur le plan « Marseille en grand »

Conformément au discours prononcé par le Président de la République le 2 septembre 2021, l'État s'est engagé auprès de la ville de Marseille à contribuer au financement partiel d'une vaste opération de rénovation, portant sur un total de 174 écoles de la municipalité. **À cette fin, 254 millions d'euros en AE** et 6 millions d'euros en CP ont ainsi été ouverts par la LFI 2022. La délégation des crédits étant conditionnée à la signature d'une convention de gestion visant à encadrer et sécuriser juridiquement la dotation, les crédits non consommés ont été reportés sur 2023. Le 12 juillet 2023, le conseil d'administration de la société publique des écoles marseillaises (SPEM) a approuvé le projet de convention, de sorte que

prolongation jusqu'en 2026 du programme Action Cœur de ville qui devait prendre fin en 2022, pour permettre aux équipes élues l'année dernière de porter les projets jusqu'à la fin de la mandature.

l'engagement intégral des crédits devrait désormais intervenir d'ici au 31 décembre 2023.

Après 30 millions d'euros 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.** Si ce rythme de décaissement des CP est maintenu, il faudra environ 8 ans pour consommer l'intégralité des AE allouées à ce programme.

À ce stade, la société publique des écoles marseillaises fait état des besoins prévisionnels suivants :

Besoins prévisionnels de la SPEM sur la période 2023-2027

(en euros)

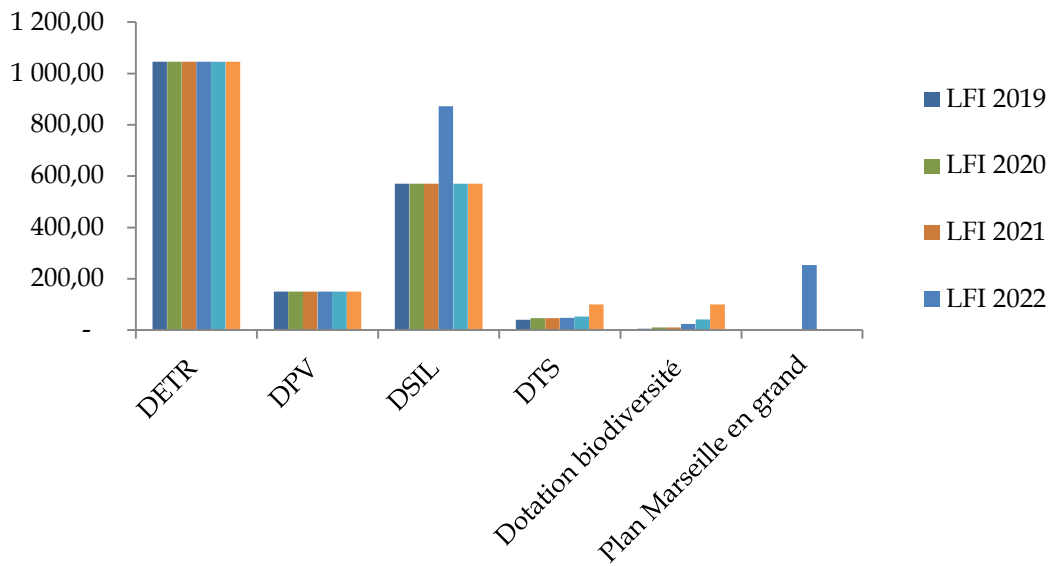
	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
AE	253 000 000	-	-	-	-	253 000 000
CP	16 000 000	59 324 928	13 192 863	45 690 488	22 141 345	156 349 624

Source : DCGL

e) En dehors de quelques mouvements exceptionnels, les dotations d'investissement au bloc communal sont stables depuis 2019

Sur la période 2019-2024, ces dotations sont restées stables en AE. Les seules variations enregistrées, hors abondements exceptionnels intervenus en 2022, concernent la montée en puissance de la dotation pour les titres sécurisés et de la dotation pour la biodiversité.

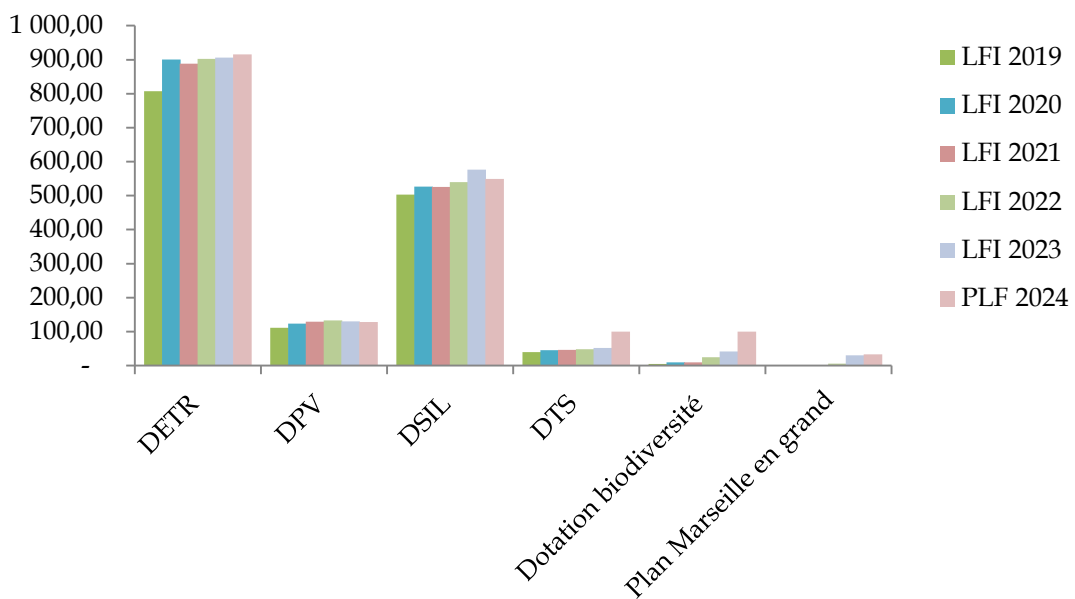
Évolution des AE des dotations du bloc communal 2019-2024



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

En CP, l'évolution a été un peu plus dynamique en raison de la majoration progressive, sur la période, de la DTER, de la DPV et de la DSIL pour ajuster le niveau de CP ouverts au rythme réel de décaissement.

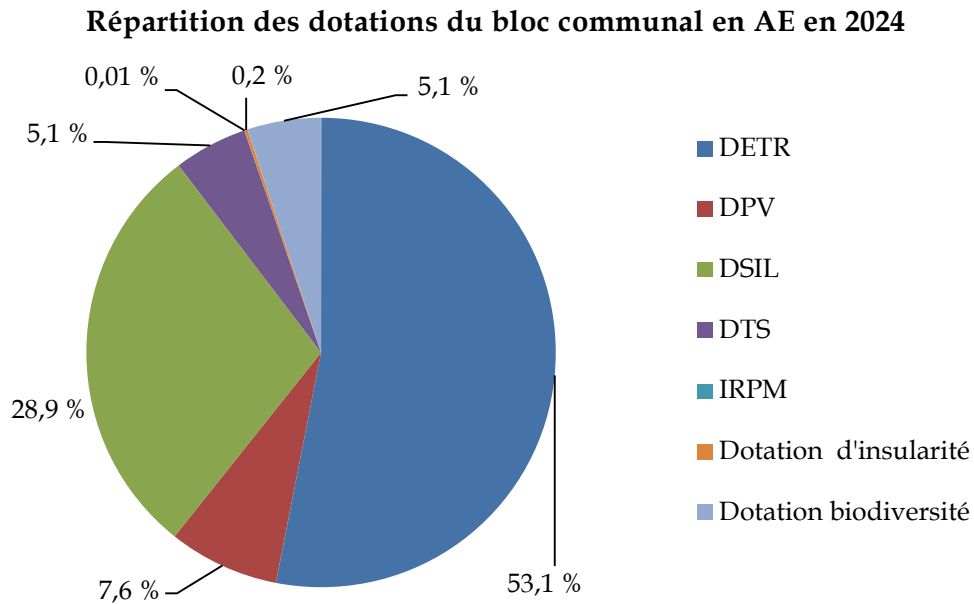
Évolution des CP des dotations du bloc communal 2019-2024



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

f) *Le poids de la DTER et de la DSIL dans le total des dotations au bloc communal et l'analyse de leur exécution*

Au sein des dotations destinées au bloc communal, la DTER et la DSIL représentent respectivement 53,1 % et 29,9 % des AE soit 82 % des dotations d'investissement allouées au bloc communal.



Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2024 (DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux - DPV : dotation politique de la ville - DSIL : dotation de soutien à l'investissement local - DTS : dotation pour les titres sécurisés - IRPM : indemnités régisseur de police municipale)

En AE, le taux de consommation de ces deux dotations entre 2020 et 2022 est proche ou atteint 100 % des crédits disponibles.

Exécution de la DTER et de la DSIL entre 2020 et 2022

	2020		2021		2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DETR						
LFI	1046	901	1046	887,8	1046	902,1
réserve	32,2	38,8	32,2	37,8	32,2	37,5
crédits disponibles	1013,8	862,2	1013,8	850	1013,8	864,6
dégel					14,4	37,5
fongibilité		19,8		2,9	0	0
crédits disponibles définitifs	1013,8	882	1013,8	852,9	1028,2	902,1
consommation	1013	882	1013,7	852,9	1014,1	879,3
taux de consommation sur crédits disponibles	99,92%	100,00%	99,99%	100,00%	98,63%	97,47%
taux de consommation sur crédits LFI	96,85%	97,89%	96,91%	96,07%	96,95%	97,47%
solde	0,80	0,00	0,10	0,00	14,10	22,80
DSIL						
LFI	570	526,8	570	526,3	873	539,9
réserve	26,7	17,1	38,1	22,4	51,3	22,5
crédits disponibles	543,3	509,7	531,9	503,9	821,7	517,4
dégel	0	0	0	0	0	22,5
fongibilité					7,3	-12,2
report N-1	0	0	0	0	0	2,6
crédits disponibles définitifs	543,3	509,7	531,9	503,9	829	530,3
consommation	543,3	445,5	531,8	493,3	828,7	479
taux de consommation sur crédits disponibles	100,00%	87,40%	99,98%	97,90%	99,96%	90,33%
taux de consommation sur crédits LFI	95,32%	84,57%	93,30%	93,73%	94,93%	88,72%
solde	0,00	64,20	0,10	10,60	0,30	51,30

Source : commission des finances du Sénat à partir des PAP, RAP et des réponses aux questionnaires budgétaires

Cependant, en 2020, les CP de la DSIL n'ont été consommés qu'à hauteur de 87 % des crédits disponibles laissant un solde de 64,2 millions d'euros qui a permis d'opérer des fongibilités entre dotations. Ainsi,

- 18,5 millions d'euros ont permis d'abonder les CP de la DTER (sur les 19,8 millions d'euros d'abondement de cette dotation) ;

- 8,9 millions d'euros ont permis une fongibilité vers la DSID ;

- 9,5 millions d'euros ont été alloués à la DSIL exceptionnelle créée en LFR 3 en 2020 qui prévoyait 1 milliard d'AE mais aucun CP au titre de 2020. Face aux premiers besoins, cette fongibilité a permis une consommation de CP dès la fin de l'exercice 2020 ;

- plus de 27 millions d'euros pour le remboursement de masques.

La consommation de 2021 s'élève à 98 % des crédits disponibles et ce malgré la persistance des contraintes liées à la crise sanitaire au cours de cette année et les engagements de dotations supplémentaires liés au plan de relance (DSIL exceptionnelle).

À l'inverse, le taux de consommation de CP de la DSIL marque, en 2022, une légère inflexion par rapport à 2021 et s'établit à 90,3 %. Cela s'explique essentiellement par la hausse des CP disponibles en 2022

(530,3 millions d'euros contre 504 millions en 2021). Dès lors, les rapporteurs spéciaux soulignent **qu'en valeur absolue le niveau de consommation des CP de la DSIL en 2022 est supérieur de 34 millions d'euros** à celui constaté en 2020 et proche de celui de 2021. Toutefois, les rapporteurs spéciaux regrettent que le bilan d'emploi des dotations 2022, habituellement disponible vers la fin du troisième trimestre de l'année N+ 1, n'ait toujours pas été mis en ligne mi-novembre. Ce document aurait permis d'avoir des précisions sur les évolutions de taux de consommation. Toutefois, d'après les éléments transmis par la direction générale des collectivités locales (DGCL) aux rapporteurs spéciaux lors de leurs auditions, cette relative sous-consommation en CP a également pu être accentuée par :

- des facteurs économiques conjoncturels : l'inflation du prix des matières premières ainsi que des difficultés d'approvisionnement en matériaux et en main d'œuvre ont pu retarder le démarrage de projets et inciter les collectivités à suspendre ou repousser certains paiements pour les projets en cours ;

- une fermeture de la plupart des plateformes Chorus avant la date du 15 décembre fixée par la circulaire du 28 octobre 2022 relative aux dates limites de fin de gestion applicables à l'exercice 2022. Ces fermetures avancées ont ainsi limité la capacité d'instruction des préfetures, alors même qu'elles perçoivent un nombre important de demandes de paiement en fin de gestion.

Pour 2023, selon les chiffres arrêtés au 1^{er} septembre 2023 pour le deuxième compte rendu de gestion, tous les AE disponibles après mise en réserve de précaution (qui s'élève à 38,1 millions d'euros), ont été délégués aux préfetures (soit 531,9 millions d'euros). Ils ont été engagés à hauteur de 473,5 millions d'euros, soit 89 % des crédits disponibles contre 87 % à la même date l'an dernier. En CP, sur 577 millions d'euros ouverts, dont 30,3 millions d'euros ont été gelés, 343,2 millions d'euros ont été délégués aux préfetures, et 297,3 millions d'euros ont été consommés, soit 54 % des ressources disponibles contre 50 % l'année précédente à la même date.

Concernant la DETR, la consommation des CP, de 100 % en 2020 et 2021, enregistre également une **légère baisse en 2022 pour s'établir à 97,5 %** des crédits disponibles. Selon les chiffres arrêtés au 1^{er} septembre 2023 pour le deuxième compte rendu de gestion, tous les AE disponibles, après mise en réserve de précaution (qui s'élève à 46 millions d'euros), ont été délégués aux préfetures (soit 1 milliard d'euros). Ils ont été engagés à hauteur de 896,6 millions d'euros, soit 90 % des crédits disponibles contre 86 % à la même date l'an dernier. En CP, sur 906,4 millions de crédits ouverts, dont 47,5 millions d'euros ont été gelés, 660,1 millions d'euros ont été délégués aux préfetures, et 527,4 millions d'euros ont été consommés, soit 61 % des ressources disponibles contre 71 % l'année précédente à la même date.

3. La dotation de soutien aux projets des départements est stable comme celles du bloc communal

Depuis la LFI 2019, l'action 3 porte la seule dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) créée en remplacement de la dotation générale d'équipement (DGE).

Jusqu'à la LFI 2021, la DSID était composée de deux parts :

- la première part (77 %) était répartie en enveloppes régionales, sur la base de la population des régions et de la population des communes situées en dehors des unités urbaines ou dans de petites unités urbaines. Le préfet de région attribuait ces crédits sous forme de subventions d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local ;

- la deuxième part (23 %) était répartie au bénéfice des départements, proportionnellement à l'insuffisance de leur potentiel fiscal. Les crédits alloués au titre de cette fraction abondent directement la section d'investissement du budget des départements et restent libres d'emploi.

Pour rappel, la loi de finances pour 2022 a basculé la deuxième part dite « de péréquation » dans la première part dite « projets », afin que l'intégralité de l'enveloppe soit attribuée sur appel à projets par le préfet de région dans le but d'améliorer le ciblage de la dotation et son effet de levier sur les investissements structurants.

En PLF 2024, les AE s'établissent à 211,8 millions d'euros soit un niveau stable par rapport aux années précédentes.

Toutefois, pour rappel, en 2022 les crédits de la DSID avaient été majorés de 20 millions d'euros d'AE et 10 millions d'euros de CP **afin d'améliorer l'attractivité du département de la Seine-Saint-Denis** et de renforcer la qualité de vie de ses habitants conformément à l'engagement pris par le Gouvernement en octobre 2019. En LFI 2023, 10 millions d'euros de CP ont été ouverts. Ces crédits supplémentaires ont été attribués sous la forme d'une dotation pour soutenir des investissements portés par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis. **L'intégralité des AE et CP de cette dotation exceptionnelle a été exécutée en 2022 et 2023.**

Les CP ouverts pour 2024 s'élèvent à 154,8 millions d'euros 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 nécessaires aux projets financés.

B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : UNE LENTE DÉCRUE PRÉVISIONNELLE DES CP APRÈS LE PIC DE 2022 (ACTION 9)

1. La mise en place de la DSIL exceptionnelle

La troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ a ouvert un milliard d'euros de crédits en AE au titre d'une DSIL exceptionnelle en complément de la DSIL de droit commun. **Ce montant, ramené à 950 millions d'euros à la suite d'un décret de transfert² au profit du ministère des outre-mer, est suivi au sein de l'action 9 nouvellement créée à cet effet et a été intégré au plan de relance.**

Cette dotation exceptionnelle, dont l'objectif affiché est d'accompagner la relance des investissements des collectivités du bloc communal, a vocation à financer trois priorités :

- la transition énergétique ;
- la résilience sanitaire ;
- la préservation du patrimoine public historique et culturel.

Par ailleurs, **l'instruction du 30 juillet 2020 relative à la part exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à l'accompagnement de la relance dans les territoires** précisait que les crédits devaient soutenir des projets prêts à démarrer rapidement. À ce titre, les préfets de départements et leurs sous-préfets d'arrondissements étaient chargés de se rapprocher des exécutifs communaux et intercommunaux, afin d'identifier les projets pour lesquels le soutien de la DSIL permettrait un démarrage immédiat. **L'instruction précisait, par ailleurs, que les crédits devaient être engagés autant que possible en 2020 et, à défaut, avant le 31 décembre 2021.**

2. Le taux de consommation à fin 2022 et les prévisions d'exécution jusqu'en 2029

Fin 2022, 99,9 % des 950 millions d'euros d'AE de DSIL exceptionnelle ont été engagées (574,7 millions d'euros au titre de 2020 et 375 millions d'euros au titre de 2021 soit un total de 949,8 millions d'euros).

L'échéancier prévisionnel de consommation des CP relatif à la DSIL exceptionnelle a été construit à partir des taux de décaissement constatés sur la DSIL et la DETR au cours des exercices précédents. Il est revu chaque année afin de tenir compte des exécutions annuelles effectives. Il prévoit une

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

² Décret du 28 janvier 2021.

consommation de CP jusqu'en 2029 alors que l'échéancier transmis en 2021 prévoyait des décaissements jusqu'en 2025.

Calendrier prévisionnel de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle

(en euros)

	exécution CP 2020	exécution CP 2021	exécution CP 2022	exécution CP prévisionnelle 2023	exécution CP prévisionnelle 2024	exécution CP prévisionnelle 2025	exécution CP prévisionnelle 2026	exécution CP prévisionnelle 2027	exécution CP prévisionnelle 2028	exécution CP prévisionnelle 2029
	9 491 324	115 959 262	117 977 079	91 772 064	60 050 161	32 886 180	16 459 376	6 481 893	4 664 629	
		42 242 842	66 526 502	100 006 979	50 843 391	23 730 882	10 302 866	3 889 520	1 751 529	854 591
Total par an	9 491 324	158 202 104	184 503 582	191 779 043	110 893 552	56 617 062	26 762 242	10 371 414	6 416 157	854 591
Total consolidé	9 491 324	167 693 427	352 197 009	543 976 052	654 869 604	711 486 666	738 248 908	748 620 322	755 036 479	755 891 071

Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la DGCL

Cet échéancier appelle deux remarques de la part des rapporteurs spéciaux. Premièrement, **le total de CP consommés en cumulé entre 2020 et 2029 ne permet pas d'atteindre les 950 millions d'euros d'AE ouvertes au titre de cette dotation exceptionnelle.** Deuxièmement, l'échéancier transmis cette année aboutit à un total de consommation de CP en 2029 de 755,9 millions d'euros alors que celui transmis l'année dernière aboutissait à un total de 839,2 millions d'euros.

Le rythme de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle a donc été revu à la baisse.

Interrogé sur ce point, la DGCL a simplement précisé qu'il est « difficile de prévoir avec exactitude la consommation des crédits ouverts au titre de la DSIL exceptionnelle. En effet, il s'agit d'une dotation ad hoc ayant abondé de manière exceptionnelle le programme 119 en 2020-2021, et qui dispose de ses propres priorités structurées autour de trois thématiques spécifiques (transition énergétique, préservation du patrimoine et résilience sanitaire). Aucune consommation antérieure ne permet donc d'estimer avec précision quelle sera le rythme de décaissement de ces crédits dans les années à venir ».

3. Les crédits prévus en PLF 2024

Les AE ayant été intégralement ouvertes en 2020 et engagés en 2020 et 2021, seuls des CP sont ouverts en 2024 pour 110,9 millions d'euros (après des ouvertures à hauteur de 100 millions d'euros en 2021, 276,1 millions d'euros en 2022 et 215,4 millions d'euros en 2023). Cette évolution résulte de l'avancement des travaux.

Au 31 décembre 2022, la consommation en CP s'est élevée à 184,5 millions d'euros, soit un taux de consommation de 66,8 % des crédits ouverts en LFI.

La LFI 2023 a prévu l'ouverture de 215,4 millions d'euros pour des décaissements prévus de 209,4 millions d'euros (échancier de fin 2022).

Enfin, en PLF 2024, une enveloppe de 110,9 millions d'euros est prévue en CP, conformément au montant prévisionnel 2024 du dernier échancier.

Les rapporteurs soulignent la difficulté à respecter les décaissements prévisionnels.

C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 2, 4, 5 ET 6) : UNE STABILITÉ GLOBALE QUI MASQUE DES DIFFÉRENCES ENTRE LES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS ET QUI INTÈGRE LA HAUSSE DES CONCOURS PARTICULIERS POUR RÉPONDRE À UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les actions 2, 4, 5 et 6 visent à attribuer aux collectivités une dotation de décentralisation afin d'assurer la compensation financière des charges qui leur sont transférées conformément à l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit que : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». En l'absence de nouveaux transferts, de création ou d'extension de compétences, ces dotations n'ont donc pas vocation à évoluer à la hausse ou à la baisse.

1. La stabilité des dotations de décentralisation des communes et des départements (actions 2 et 4)

a) La dotation de décentralisation des communes

La dotation de décentralisation des communes et de leurs groupements est stable depuis 2009. Le montant de 135,3 millions d'euros en AE et CP ouverts en PLF 2024 se compose comme suit :

- 23,3 millions d'euros au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme ;

- 90,6 millions d'euros au titre du financement des services communaux d'hygiène et de santé ;

- 15,4 millions d'euros au titre de l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris ;

- 4,9 millions d'euros au titre du transfert à l'Eurométropole de Strasbourg de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion du domaine public routier national non concédé présent sur son territoire ;

- 0,6 million d'euros au titre des transferts de certains monuments historiques ;

- 0,5 million d'euros au titre du transfert de compétence prévu à l'article L.631-7- 1 du code de la construction et de l'habitat¹.

b) La dotation de décentralisation des départements

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la dotation globale de fonctionnement (DGF) : 95 % des crédits de la DGD de 2003 ont donc été intégrés dans la DGF de 2004, les 5 % restant sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » permettant, d'une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) et, d'autre part, de procéder à des ajustements.

En PLF 2024, les crédits de l'action 4 sont stables par rapport à la LFI 2023 et s'établissent à 265,5 millions d'euros.

Pour rappel, en LFI 2022, cette dotation avait été majoré par une dotation exceptionnelle de l'État d'un montant de 51,6 millions d'euros afin de compenser les pertes sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) en raison de la réforme des impôts de production prévue par l'article 29 de la loi de finances pour 2021.

En effet, le montant du DCP en année N correspond aux frais de gestion collectés par l'État sur le montant N- 1 de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et ensuite reversés aux départements par l'État.

Or, la réforme des impôts de production avait modifié l'article 1499 du code général des impôts **fixant les modalités de calcul de la valeur locative des immobilisations industrielles** passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties, **en diminuant de moitié les taux appliqués au prix de revient des différents éléments d'immobilisation.**

Cette diminution de moitié des valeurs locatives avait, de fait, généré une baisse de la TFPB des établissements industriels et, subséquentement une baisse des frais de gestion perçus, à ce titre, par l'État et donc mécaniquement d'une partie de la dotation de compensation péréquée.

Cette dotation n'était prévue que pour la seule année 2022, le Gouvernement estimant que le DCP retrouverait son dynamisme dès 2023.

Or, les frais de gestion de TFPB alloués aux départements se sont établis, en 2023, à 995 millions d'euros soit certes 20,5 millions de plus qu'en 2022 mais 72 millions de moins qu'en 2021 ce qui a représenté un manque à gagner pour les départements.

¹ Délivrance par les communes des autorisations préalables au changement d'usage d'immeubles.

Toutefois, les rapporteurs spéciaux notent, qu'en 2024, ces frais de gestion sont estimés à 1 081 millions d'euros soit un niveau supérieur à celui constaté avant la réforme de 2021.

2. La baisse notable de la dotation de décentralisation des régions à la suite de la non reconduction de la dotation exceptionnelle pour 2022 et 2023 (action 5)

Cette dotation est une part résiduelle en raison du transfert, en 2004, de 95 % de la DGD vers la DGF dans le cadre de la réforme des concours financiers.

Ainsi, les crédits ouverts, et correspondant à environ 5 % de la DGD initiale, permettent, d'une part, de compenser de nouveaux transferts (lycées à sections binationales ou internationales, monuments historiques...) et, d'autre part, de procéder à des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs (SRV).

En PLF 2024, les crédits alloués à la dotation de décentralisation des régions s'établissent à 1 298 millions d'euros en AE et CP soit une baisse de 7,6 % (107 millions d'euros) par rapport à la LFI 2023.

Depuis 2021, 292 659 123 euros supplémentaires sont inscrits de manière pérenne sur cette action pour les conseils régionaux au titre de la **formation professionnelle pour compenser la réforme de la taxe d'habitation**. En effet, conformément à l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2014, les régions bénéficiaient notamment du versement des frais de gestion de la taxe d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en compensation de l'exercice des compétences régionales en matière de formation professionnelle. Or, la suppression de la taxe d'habitation a généré une baisse de ressources pour le financement de cette compétence. Aussi, l'article 16 de la LFI pour 2020 a prévu, à compter de 2021, de substituer aux frais de gestion de la taxe d'habitation **une dotation de l'État d'un montant égal aux frais versés en 2020 aux régions, soit 292,7 millions d'euros**.

Par ailleurs, la suppression de la CVAE a été compensée par l'instauration en LFI 2023 d'une dotation budgétaire dotée de 91,3 millions d'euros.

À la différence des deux autres réformes, la baisse des frais de gestion de CVAE et CFE en 2022, liée à la baisse de ces mêmes impôts décidée en LFI 2021 a été compensée, en loi de finances initiale pour 2022 (article 200) par **la création d'une dotation exceptionnelle de 107 millions d'euros** visant à compenser les pertes de ces recettes fiscales pour les régions. **Ce dispositif a été reconduit en LFI 2023 (article 195) mais ne le sera pas en 2024.**

Le Gouvernement avait envisagé de procéder à une refonte des dispositifs de compensation de la formation professionnelle pour les fondre en un vecteur financier unique constitué d'une attribution fixe du produit de l'accise sur les énergies revenant à l'État. Cette évolution est d'ailleurs mentionnée dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Dans le cadre de cette réforme, la dotation exceptionnelle de 107 millions aurait ainsi pu être soclée avec les instruments de compensation. Cependant, le Gouvernement n'a finalement pas proposé d'évolution dans ce sens.

3. Une hausse de la dotation « concours particuliers » (action 6) : conséquence de la décision du Conseil Constitutionnel sur les modalités de calcul du coefficient correcteur

L'action 6 regroupe les crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) attribués, dans le cadre de concours particuliers, indistinctement aux communes, départements, régions ou groupements de collectivités territoriales.

En PLF 2024, cette dotation s'établit à 265,5 millions d'euros en AE et CP soit un montant stable par rapport à la LFI 2023.

Ainsi, plusieurs transferts de compétences sont financés à partir de cette dotation. Il s'agit notamment, pour les plus importants :

- d'un concours destiné à financer les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales pour 88,4 millions d'euros en AE et CP ;

- d'un concours en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains pour 87,9 millions d'euros en AE et CP ;

- d'un concours en faveur des ports maritimes pour 53,5 millions d'euros en AE et CP destiné à financer le transfert des ports maritimes de commerce et de pêche transférés aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984 ;

- de plusieurs dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En effet, la réforme des impôts de production génère une baisse mécanique des produits issus des trois taxes additionnelles suivantes :

- la dotation de compensation de la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) des communes et EPCI ;
- la dotation de compensation des contributions fiscalisées pour les syndicats intercommunaux ;

- la dotation de compensation de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) pour la région Île-de-France.

Dans ce contexte, la LFI 2021 a créé trois nouvelles dotations pour chacune de ces taxes en les dotant de 17 millions d'euros. Depuis la LFI 2022, **ce montant a été porté à 19,2 millions d'euros en AE et CP.**

Par ailleurs, la loi de finances rectificative du 16 aout 2022 a prévu que ces concours particuliers intègrent également une nouvelle dotation de 9,3 millions d'euros visant à compenser la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Cette nouvelle dotation est la conséquence de la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 du Conseil Constitutionnel ayant jugé contraire à la Constitution les modalités de calcul du coefficient correcteur pour les communes membres d'un syndicat à contributions fiscalisées.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Le programme 122 regroupe les dépenses suivantes :

- les aides destinées à soutenir les collectivités faisant face à des situations exceptionnelles, telles que des événements climatiques ou géologiques de grande ampleur ;

- les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour la mise en œuvre de ses missions au profit des collectivités territoriales. Les crédits d'investissement pour les applications de la DGCL ayant été transférés sur le programme 216 au 1^{er} janvier 2020, à la suite de la création de la direction du numérique, l'action 2 retrace désormais, principalement, les coûts de fonctionnement courant, d'immobilier et d'informatique ;

- les dotations destinées à l'outre-mer, initialement inscrites sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » et transférées, depuis le 1^{er} janvier 2009, sur le programme 122.

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.

Évolution des crédits du programme 122 entre la LFI 2023 et le PLF 2024

(en euros)

y.c FDC et ADP	AE			CP		
	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024	LFI 2023	PLF 2024	variation LFI 2023/PLF 2024
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%
01 - Aides exceptionnelles aux CT	99 500 000,00	55 300 000,00	-44,42%	143 908 563,00	56 950 303,00	-60,43%
02 - Administrations des relations avec les CT	4 769 887,00	8 535 461,00	78,94%	4 259 106,00	8 944 913,00	110,02%
04 - Dotations Outre-mer	147 510 458,00	149 833 430,00	1,57%	147 510 458,00	149 833 430,00	1,57%

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

A. UNE BAISSÉ NOTABLE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU FONDS DE RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE ALEX (ACTION 1)

Les crédits de l'action 1 enregistrent une baisse de 44,4 % en AE soit 44,2 millions d'euros et une baisse de 60,4 % en CP soit 86,9 millions d'euros.

1. Des financements pour la reconstruction à la suite de la tempête Alex qui s'amenuisent

Le financement des travaux de reconstruction à la suite de la tempête Alex qui a touché les Alpes-Maritimes en septembre 2020 a été opéré à partir de deux vecteurs au sein de l'action 1 du programme 122 :

- les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques ;

- un fonds de reconstruction dédié créé par la première loi de finances rectificative pour 2021 qui a ouvert, à ce titre, 34,7 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP. Les LFI 2022 et 2023 ont, par la suite, abondé ce fonds de respectivement 66,1 millions d'euros et 49,2 millions d'euros en AE et de 30,8 millions d'euros et 69 millions d'euros en CP.

Le PLF 2024, au regard de l'avancement des travaux et de l'échéancier de décaissement des CP ne prévoit pas d'AE pour ce fonds mais ouvre 11,65 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (DSEC¹) sont maintenues à 40 millions d'euros en AE mais enregistrent une baisse de 30 millions d'euros en CP, passant de 60 millions d'euros en LFI 2023 à 30 millions d'euros en PLF 2024, soit un retour à la normal après le financement des travaux de reconstruction à la suite de la tempête Alex. Les besoins de crédits de paiement pour 2024 relatifs à des engagements antérieurs au titre de la tempête Alex, seront financés à partir du reliquat prévisionnel de crédits 2023 qui sera demandé en report.

Les rapporteurs spéciaux soulignent toutefois que la consommation des CP de la DSEC en 2022, retraitement fait des CP utilisés pour la reconstruction dans les Alpes-Maritimes, se sont élevés à 11,9 millions d'euros soit un niveau très inférieur aux ouvertures habituelles de CP à hauteur de 30 millions d'euros.

2. L'extinction de la subvention pour travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire)

La subvention pour divers travaux d'intérêt local présente un caractère exceptionnel. Elle est accordée sur décision du ministre ou sur proposition de la commission des finances de l'Assemblée Nationale ou du Sénat.

Cette subvention est régie par le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 concernant les subventions de l'État pour des projets d'investissement.

Elle est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2019 dans le cadre de la loi de confiance pour la république (article 21). Toutefois, les subventions attribuées antérieurement au 1^{er} janvier 2019 continuent à être versées au fur et à mesure de l'avancement des opérations subventionnées. Le dispositif s'éteindra en 2025. Aussi, le PLF 2024 ne prévoit aucun crédit à ce titre (contre 4,6 millions d'euros en CP en LFI 2023). Les derniers paiements seront financés par les reports du reliquat prévisionnel en 2023 sur ce dispositif.

3. De nouvelles mesures de soutien aux élus locaux

En juillet 2023, le Gouvernement a présenté un plan national contre les violences aux élus visant à renforcer la sécurité des élus en leur apportant un soutien fort dans toutes les étapes qu'ils peuvent rencontrer en cas d'atteintes.

1 Dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques.

En effet, en 2022, 2 265 faits de violences contre les élus ont été recensés soit 32 % de plus qu'en 2021. 65 % de ces faits concernent des menaces, injures ou outrages et touchent essentiellement (87 %) les élus municipaux.

Ce plan s'articule autour de 4 axes :

- mieux accompagner les élus ;
- mieux protéger les élus ;
- mieux sanctionner les agresseurs ;
- mieux communiquer entre les élus et la justice.

Pour décliner les actions de ce plan, le PLF 2024 prévoit l'ouverture de 5 millions d'euros en AE et CP.

Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à l'usage qui est fait de ces crédits et à leur caractère suffisant au regard des enjeux de ce sujet sensible.

4. La création d'un fonds pour la reconstruction à la suite des violences urbaine de juin 2023

L'instruction du 7 juillet 2023 relative à l'accompagnement des collectivités pour la réparation des dégâts et dommages contre les biens des collectivités résultant des violences urbaines survenues depuis le 27 juin 2023 précise qu'un fond dédié à la reconstruction sera créé pour aider les collectivités.

Conformément aux annonces de juillet 2023, le montant du fonds de reconstruction est évalué à 100 millions en autorisations d'engagements (AE) et à 50 millions en crédits de paiement (CP) pour l'année 2023. Ce fonds sera financé :

- d'une part, par de la fongibilité depuis des crédits devenus sans emploi au sein du programme 122 à hauteur de 35,7 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP. Il est ainsi prévu un dégel intégral de la réserve de précaution sur le programme 122 (12 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP) et d'utiliser 23,7 millions d'euros d'AE de la dotation relative aux événements climatiques (DSEC) non utilisés en 2023 ;

- d'autre part, par l'ouverture de 64,3 millions d'euros en AE et 38,2 millions d'euros en CP sur le programme 122, compensée par des annulations sur le programme 119 à la même hauteur au titre du non-dégel d'une partie des crédits mis en réserve et non programmés à ce titre.

Si les subventions au titre de ce fonds ont vocation à être notifiées d'ici la fin de l'année 2023, le report des crédits pourra être nécessaire pour couvrir les paiements des subventions sur 2024.

Aussi, si le PLF 2024 fait apparaître cette nouvelle sous action, il ne prévoit **pas l'ouverture de nouveaux crédits**. Dans ce cadre, les rapporteurs spéciaux **s'étonnent que 50 millions d'euros de CP soient prévus dans le projet de loi de fin de gestion mais que les 50 millions d'euros restant ne soient pas ouverts en PLF 2024**.

Concernant plus particulièrement le versement de l'aide aux collectivités, la DGCL a précisé aux rapporteurs spéciaux que les préfectures sont en phase de consolidation des demandes de subventions pour les collectivités dont le montant des indemnités d'assurance à percevoir est connu ou pour celles qui ne sont pas assurées. Ces conditions permettent, en effet, de calculer le montant de subvention alloué par l'État et d'éviter ensuite des opérations de reversement en cas de trop-perçu. Dans ces cas, le montant de l'aide à verser par l'État est connu et il est prévu que l'intégralité des AE soit engagée d'ici la fin de l'année 2023. Des avances en CP à hauteur de 30 % maximum pourront être versées.

Dans le cas des collectivités assurées qui ne connaissent pas encore le montant de leur indemnité d'assurance, l'aide sera versée au fil de l'eau dès que ce montant sera connu.

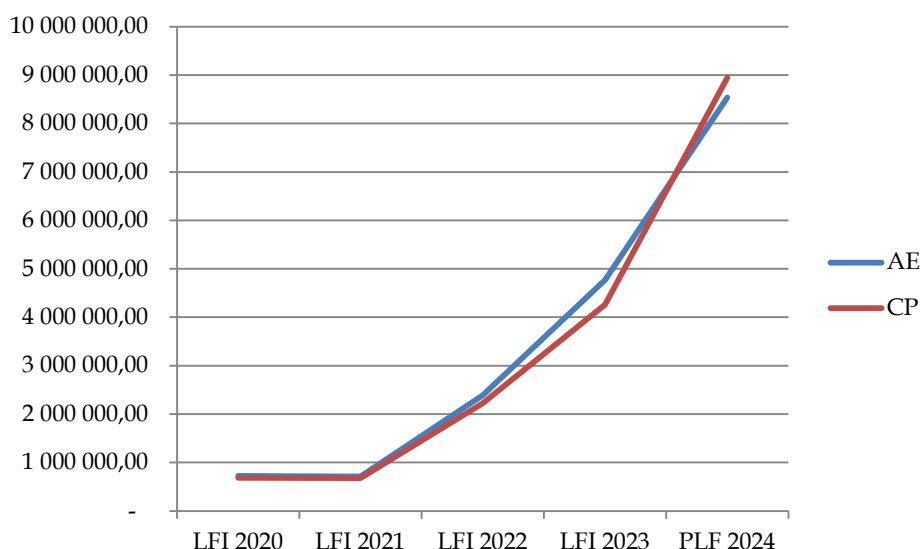
Compte-tenu des travaux d'instruction en cours, aucun crédit n'a donc été versé aux collectivités à ce stade.

B. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DE LA DGCL DE NOUVEAU COUVERTES PAR LE PRÉSENT PROGRAMME, GÉNÉRANT UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE L'ACTION 2

Les crédits de l'action 2 destinés à couvrir **les dépenses de fonctionnement et d'informatique de la DGCL enregistre une hausse de près de 78 % en AE** soit 3,7 millions d'euros **et de 110 % en CP** soit 4,7 millions d'euros **après avoir été multipliés par 2 entre 2022 et 2023 et par plus de 3,5 entre 2021 et 2022**.

Évolution des crédits de l'action 2 du programme 122 entre 2020 et 2024

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir projets annuels de performances 2020 à 2024

Cette hausse d'année en année s'explique par les besoins de financement des projets informatiques de la DGCL.

Pour rappel, à la suite du transfert au 1^{er} janvier 2020 vers la nouvelle direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur des crédits informatiques liés aux applications structurantes de la DGCL, 92 200 euros en AE et CP étaient restés fléchés pour des dépenses de matériel informatique et le développement de petits projets informatiques en propre.

Cependant, les crédits transférés à la DNUM ne permettaient d'assurer ni le financement des refontes des systèmes d'information existants ni celui de nouveaux outils informatiques structurants. Aussi, ces refontes et nouveaux projets étaient financés depuis le 1^{er} janvier 2021 par la DGCL sur le programme 122. Dans ce cadre, la LFI pour 2022 avait ouvert 1,12 million d'euros en AE et à 1 million d'euros en CP et la LFI 2023 prévoyait 4 millions d'euros en AE et à 3,4 millions d'euros en CP.

À compter du 1^{er} janvier 2024, les projets informatiques structurants de la DGCL feront l'objet d'une rétrocession de crédits de la DNUM vers la DGCL à hauteur de 2,28 millions d'euros en AE et 2,33 millions d'euros en CP.

Faute d'informations précises sur les raisons de cette rétrocession 4 ans après le transfert vers la DNUM, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur ce retour en arrière.

Ces crédits transférés s'ajouteront à ceux qui étaient financés par la DGCL pour les refontes des systèmes d'information existants, les nouveaux outils informatiques structurants nécessaires à l'administration, à l'amélioration et à la simplification des relations avec les collectivités et estimés, dans le PLF 2024, à 5,32 millions d'euros en AE et à 5,69 millions d'euros en CP.

Il en résulte que les dépenses informatiques de la DGCL s'élèveront en 2024 à 7,7 millions d'euros en AE et 8,1 millions d'euros en CP.

C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ACTION 4)

L'action 4 regroupe les dotations globales de compensation (DGC) de transferts de compétences versées à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie et à Saint-Martin.

L'article 55 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, prévoit qu'à compter de 2010 la DGC versée à la Nouvelle-Calédonie évolue chaque année comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif.

Aussi, au titre de 2024, il en résulte un taux d'évolution de 3 % par rapport à la dotation exécutée en 2023.

De surcroît, l'article 55-1 de la loi organique précitée prévoit également que le droit à compensation des charges d'investissement dans les lycées évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur 4 trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Au titre de 2024, ce taux est de 7,68 %.

Il résulte de ces indexations une revalorisation de la DGC de 2,42 millions d'euros par rapport à la LFI 2023.

Par ailleurs, conformément à l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la dotation de compensation versée à la Polynésie au titre des services et établissements publics transférés est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses effectuées par l'État au cours du dernier exercice précédant le transfert de compétence. Cette dotation progresse suivant le taux d'évolution de la DGF des communes. Compte tenu de l'évolution de la DGF entre 2022 et 2023, une évolution à la hausse de 57 207 euros a été appliquée au titre de l'indexation.

Enfin, les crédits de la dotation globale de compensation (DGC) allouée à Saint-Martin visent à compenser, d'une part, des transferts de charges opérés par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 non couverts par des transferts d'impôts et, d'autre part, les charges résultant de la généralisation à compter du 1^{er} janvier 2011 du revenu de solidarité active (RSA) prévue par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010. Son montant a augmenté de 23 097 euros par rapport à 2023 en raison de son indexation sur le taux annuel d'évolution de la DGF.

TROISIÈME PARTIE LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2024 au titre du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à 132,4 milliards d'euros en AE et en CP soit une hausse de 6,1 % par rapport à la LFI 2023.

Évolution des crédits du CCF « Avances aux collectivités territoriales » entre la LFI 2023 et le PLF 2024

(en euros)

	AE			CP		
	LFI 2023	LFI 2024	variation LFI 2023/PLF 2024	LFI 2023	LFI 2024	variation LFI 2023/PLF 2024
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6 000 000,00	6 000 000,00	0,00%	6 000 000,00	6 000 000,00	0,00%
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	124 824 461 557,00	132 428 502 964,00	6,09%	124 824 461 557,00	132 428 502 964,00	6,09%
TOTAL CCF	124 830 461 557,00	132 434 502 964,00	6,09%	124 830 461 557,00	132 434 502 964,00	6,09%

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

Le compte de concours financiers retrace essentiellement le produit des impositions locales versé par douzième aux collectivités territoriales et, plus à la marge, le versement et remboursement d'avances de l'État aux collectivités. Il est composé de trois sections :

- une section relative au versement et au remboursement des avances de trésorerie aux collectivités, établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie (**programme 832**) ;

- une section relative au versement des avances mensuelles sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (**programme 833**) ;

- une section relative aux avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (**programme 834**). **En effet, dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a créé une section supplémentaire concernant les avances remboursables de DMTO destinées à soutenir les départements, la métropole de Lyon et la Ville de Paris affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid- 19¹.**

¹ Article 25 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ce programme temporaire visait à soutenir les collectivités confrontées à une perte de recettes des DMTO en raison du ralentissement de l'activité en 2020 lié aux mesures d'endiguement sanitaire mises en œuvre afin de lutter contre l'épidémie de Covid- 19.

Il avait alors été doté de 2 milliards d'euros en AE et CP en 2020 et de 700 millions d'euros en 2021 à partir d'une estimation de baisse des DMTO de 25 %.

In fine, seules quatre collectivités ont réellement été éligibles au dispositif de l'article 25 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (la collectivité européenne d'Alsace, la ville de Paris, les départements de l'Essonne et de Guadeloupe) pour un total d'avances de 54 934 712 euros. Au 1^{er} octobre 2023, les remboursements restant à effectuer s'élèvent à 25 945 579 euros. En effet, en application du 2^o de l'article 25 précité, ces avances doivent faire l'objet d'un remboursement par chaque collectivité territoriale bénéficiaire, sur une période de trois ans, à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales a été égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

Dès lors, ce programme 834 enregistre encore en recettes les remboursements effectués par les collectivités et a vocation à perdurer jusqu'à la fin des remboursements, soit jusqu'à fin 2024.

Avec des recettes prévisionnelles pour 2024 de 130 milliards d'euros pour des dépenses estimées à 132,4 milliards d'euros, le déficit pour 2024 de ce compte d'avances s'établirait à 2,4 milliards d'euros soit 349 millions de plus que le déficit prévisionnel affiché en LFI 2023.

Le déficit 2023 résulte essentiellement de trois phénomènes :

- le bouclier tarifaire sur l'électricité qui a pour effet de maintenir les recettes de l'accise sur l'électricité au seuil plancher européen alors que la dépense en face est demeurée stable, ce qui génère un solde négatif de 1,8 milliard d'euros ;

- la prise en charge par le compte 833 des écarts constatés, pour les impositions sur rôle, entre le produit d'impôt voté et le recouvrement effectif afin d'assurer aux collectivités des recettes égales au produit voté ;

- les droits d'accise sur l'énergie (ex TICPE) qui engendrent un solde structurellement déficitaire du fait de l'activation de la garantie du droit à compensation, dans la mesure où le produit des fractions affectées au financement du RMI/RSA reste inférieur au droit à compensation (DAC) des départements.

Évolution des recettes du compte d'avances entre 2023 et 2024

(en millions d'euros)

Ligne de recette	LFI 2023	PLF 2024	Variation en valeur et en pourcentage	
Recettes diverses : (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	11 283	61 782	50 499	447,57%
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)	51 338	3 755	-47 583	-92,69%
TFPB, TFPNB et taxes annexes	49 409	53 201	3 792	7,67%
CVAE	308	336	28	9,09%
CFE et taxes annexes, IFER	10 427	10 945	518	4,97%
Total compte d'avances	122 765	130 019	7 254	5,91%

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales – TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TH : taxe d'habitation – CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties – CFE : cotisation foncière des entreprises – IFER : imposition forfaitaire des entreprises de réseaux)

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE

Le programme 833 se compose de 4 actions ayant toutes pour objectif le versement, par douzième, des avances des produits issus de la fiscalité locale directe, des compensations ou des frais de gestion de certains impôts locaux.

En PLF 2024, les crédits du programme enregistrent une hausse de 6,1 % par rapport à la LFI 2023 soit 7,6 milliards d'euros et s'établissent à 134,4 milliards d'euros en AE et CP. Cette évolution résulte essentiellement de la hausse de l'action 1 à hauteur de 7,4 milliards d'euros et, dans une moindre mesure de l'action 4 à hauteur de 116,6 millions d'euros et de l'action 3 à hauteur de 85,6 millions d'euros. L'action 2 enregistre, pour sa part, une baisse de 18,6 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 833 entre la LFI 2023 et le PLF 2024

(en euros)

	LFI 2023	LFI 2024	variation LFI 2023/PLF 2024
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	124 824 461 557,00	132 428 502 964,00	6,09%
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	118 206 667 516,00	125 627 068 784,00	6,28%
02 - Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	5 102 000 000,00	5 083 438 104,00	-0,36%
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	994 928 428,00	1 080 513 451,00	8,60%
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	520 865 613,00	637 482 625,00	22,39%

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

A. UNE AUGMENTATION DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES EN RAISON DU DYNAMISME DES NOUVELLES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS À LA SUITE DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE

1. Une évolution du périmètre de l'action 1 qui tient compte des nouvelles ressources des collectivités à la suite des différentes réformes de la fiscalité locale

L'action 1 du programme 833 permet de garantir aux collectivités territoriales le versement, par l'État, des avances sur le montant des impositions directes locales leur revenant. Il s'agit, pour les plus importantes, de :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH) : depuis 2021, seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires transite par le compte d'avance consécutivement à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Par ailleurs, **depuis 2021**, ces avances incluent également l'abondement de l'État du mécanisme correcteur¹ **ainsi que les fractions de TVA compensatrices des pertes :**

- de taxe d'habitation sur les résidences principale pour les EPCI à fiscalité propre et la Ville de Paris découlant de la suppression de cette dernière ;

- de taxe foncière sur les propriétés bâties des établissements industriels découlant de la réforme des impôts de production pour les départements ;

- de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les régions découlant également de la réforme des impôts de production.

À compter de 2022, ces avances intègrent également la part départementale 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 n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Enfin, **à compter de 2023**, la suppression progressive de la CVAE est compensée aux collectivités territoriales (communes, intercommunalités et départements) à travers l'affectation d'une fraction de TVA qui intègre également l'action 1 du programme 833.

2. L'impact des réformes de la fiscalité locale sur les crédits de l'action 1

En PLF 2024, l'action 1 du programme est évaluée à 125,6 milliards d'euros en AE et CP soit une augmentation de 6,3 % par rapport à la LFI 2023, représentant 7,4 milliards d'euros.

Cette hausse fait suite à celle déjà constatée en 2023 et résulte de la modification du panier de ressources des collectivités à la suite des différentes réformes de la fiscalité locale.

En effet, la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2021, la réforme des impôts de production et la suppression de la CVAE ont été essentiellement compensées par l'affectation aux collectivités d'une fraction de TVA et par la mise en place de prélèvements sur recettes (notamment au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels).

¹ Mis en place dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation et bénéficiant aux communes dont la perte de recettes est supérieure aux recettes transférées.

Aussi, **en raison du dynamisme de ces différents mécanismes de compensation** (à titre d'exemple, entre 2023 et 2024, le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels augmente de 192 millions d'euros passant de 3 825 millions d'euros à 4 017 millions d'euros en raison du dynamisme des bases de ces impositions), ou encore du dynamisme des fractions de TVA affectée aux collectivités sur un périmètre de plus en plus étendu, notamment dans un contexte inflationniste, **les avances par douzième aux collectivités locales ont augmenté de 3,6 milliards d'euros en 2022, de 10,3 milliards d'euros en 2023 et continuent mécaniquement leur croissance en 2024.**

Cette action représente, de manière stable, 95 % des crédits du programme 833.

B. UNE HAUSSE DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB) ÉGALEMENT DUE AU DYNAMISME DE LA TFPB

Dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, la loi de finances pour 2014 a mis en place un dispositif de compensation péréquée (DCP) visant à contribuer au financement par les conseils départementaux des allocations individuelles de solidarité (AIS).

Alimenté chaque année par le transfert aux départements du montant correspondant aux frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçu l'année précédente par l'État, le DCP comprend une part « compensation » (70 %), répartie en fonction des restes à charges des départements en matière d'AIS, et une part « péréquation » (30 %), répartie en fonction d'un indice synthétique calculé sur la base de la proportion des bénéficiaires des AIS et du revenu par habitant de chaque département.

Le montant attribué à chaque département est ajusté proportionnellement au poids du revenu par habitant par rapport au revenu moyen.

L'action 3 retrace ainsi les avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties conformément au dispositif de compensation défini à l'article L3334-16-3 du code général des collectivités territoriales permettant aux départements de financer les revalorisations exceptionnelles du RSA socle décidées par le Gouvernement.

En raison de l'évolution dynamique de la TFPB, dans un contexte de revalorisation de valeurs locatives de 7,1 % en 2023 et de relèvement des taux par les collectivités, les frais de gestion en découlant sont en hausse de 85,6 millions en PLF 2024 par rapport à la LFI 2023 et s'établissent ainsi à 1 080,5 millions d'euros.

C. LA HAUSSE DES AVANCES AUX RÉGIONS QUI S'EXPLIQUE PAR LE DYNAMISME DE LA CFE

L'action 4 retrace les avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) conformément au dispositif de compensation prévu par l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2014 visant à attribuer aux régions des ressources leur permettant de financer l'exercice de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Jusqu'en 2020, les ressources fiscales dynamiques correspondaient aux frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation (TH), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

À compter de 2021, dans le cadre de la suppression de la TH sur les résidences principales prévue par la loi de finances pour 2020, les frais de gestion perçus au titre de cette taxe et revenant aux régions ont été remplacés par une dotation de l'État au profit de ces collectivités (292 millions d'euros). Le montant de cette dotation est égal au montant des frais de gestion de TH perçu en 2020 par chaque région.

À compter de 2022, la baisse des frais de gestion de CVAE et CFE liée à la diminution de ces mêmes impôts a été compensée, en loi de finances initiale pour 2022 par **la création d'une dotation exceptionnelle de 107 millions d'euros** visant à compenser les pertes de ces recettes fiscales pour les régions. **Ce dispositif a été reconduit en LFI 2023 mais ne le sera pas en 2024.**

Enfin, à compter de 2022, la suppression de la CVAE a été compensée par l'instauration en LFI 2023 d'une dotation budgétaire dotée de 91,3 millions d'euros.

En PLF 2024, les crédits ouverts au titre de cette action sont de **637,5 millions d'euros en AE et CP soit une hausse de 116,6 millions d'euros par rapport à la LFI 2023**. Cette hausse résulte essentiellement du dynamisme de la CFE.

D. UNE BAISSÉ DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA SOCLE EN RAISON DE LA RECENTRALISATION DU RSA DU DÉPARTEMENT DE L'ARIÈGE

L'action 2 permet de garantir aux départements le versement mensuel d'une part de droits d'accise sur l'énergie (ex taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - TICPE), en compensation du transfert de la charge du revenu minimum d'insertion (RMI) et, depuis le 1^{er} juin 2009, en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

Hors mouvement de recentralisation du RSA (en 2020 pour la Réunion et en 2022 pour la Seine-Saint-Denis) et le département de Mayotte, le droit à compensation pérenne des départements au titre du RSA **s'établit à 5,06 milliards d'euros, dont 4,3 milliards d'euros au titre du RSA socle et 0,76 milliard d'euros au titre du RSA socle majoré et a normalement vocation à être stable.**

Cependant, en PLF 2024, les crédits ouverts au titre de cette action enregistrent une baisse de 18 millions d'euros en raison de la recentralisation du RSA du département de l'Ariège.

II. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE MALGRÉ UNE ABSENCE D'UTILISATION DE CES CRÉDITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES (PROGRAMME 832)

Le programme 832 a pour objectif d'aider diverses collectivités qui connaissent des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances sont versées sous conditions. En effet, les collectivités et établissements publics locaux doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, et ne trouve pas son origine dans une insuffisance de ressources affectées à la couverture de leurs charges et en particulier à un déséquilibre budgétaire. Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ne sont pas éligibles au programme 832.

La durée de ces avances ne peut pas excéder deux ans, renouvelable une fois, soit dans la limite de quatre ans au total. Elles sont accordées au taux moyen des emprunts d'État (TME) publié par la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts à court terme, majoré de deux points en cas de renouvellement.

En PLF 2024, le programme 832 est crédité de 6 millions d'euros en AE et en CP comme lors des LFI précédentes. Malgré l'absence de consommation de ces crédits les dernières années, le ministère estime utile de maintenir ces crédits en cas de demandes d'utilisation du dispositif par une ou plusieurs collectivités, en ce qu'il offre une marge de manœuvre immédiate disponible en cas d'urgence.

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

En première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a retenu, dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, 4 articles additionnels rattachés à la présente mission (voir commentaires *infra*).

En outre, il a retenu 3 amendements de crédits majorant les crédits du seul programme 119 en AE et CP.

L'amendement II- 4140 du Gouvernement majore de 31,4 millions d'euros en AE et en CP les crédits du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » pour abonder les dotations générales de décentralisation. Il tire les conséquences de données nouvelles dont le Gouvernement ne disposait pas au moment du dépôt du projet de loi de finances, dans les domaines de compétences suivants :

- **s'agissant de l'ajustement de la compensation financière du transfert de compétences en matière de voirie à l'eurométropole de Strasbourg (EMS)**, l'action 2 « Dotation générale de décentralisation des communes » en constitue le vecteur financier, en application de l'article 9 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA). L'article 6 de la loi n° 2019-816 précitée prévoit le transfert du réseau routier national non concédé sur le territoire de l'eurométropole de Strasbourg de l'État à cette métropole. En application du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la loi relative aux compétences de la CEA prévoit à son article 9 que « *les transferts de compétences à titre définitif et ayant pour conséquence d'accroître les charges de la Collectivité européenne d'Alsace et de l'eurométropole de Strasbourg ouvrent droit à une compensation financière* ».

Conformément à la loi précitée, les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. Les modalités de ce transfert de service ont été précisées par le décret n° 2021-1346 du 15 octobre 2021 relatif à la date et aux modalités de transfert définitif des services ou parties de service du ministère de la transition écologique exerçant les compétences transférées à la Collectivité européenne d'Alsace et à l'eurométropole de Strasbourg.

Ainsi, le droit à compensation (DAC) de l'EMS doit être majoré en 2024 de **684 229 euros**, dont 488 212 euros à titre pérenne et 196 017 euros à titre non pérenne ;

- s'agissant de la compensation financière du transfert de compétences en matière de voirie aux métropoles et à la métropole de Lyon, l'action 2 du programme 119 en constitue le vecteur financier, en application de l'article 150 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS). L'article 38 de la loi n° 2022-217 précitée prévoit le transfert d'autoroutes, routes ou portions de voies non concédées relevant du domaine routier national à la métropole de Lyon et aux métropoles de droit commun. En application du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la loi 3DS prévoit dans son article 150 que *« les transferts de compétences à titre définitif qui ont pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière, dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1, L. 1614-2, L. 1614-3 et L. 1614-4 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales »*.

Conformément à l'article 150 de la loi précitée, les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par le transfert. Les modalités de calcul du droit à compensation ont par la suite été précisées par le décret n° 2022-1709 du 29 décembre 2022 relatif à la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, et le décret n° 2023-455 du 12 juin 2023 relatif aux modalités de calcul de compensation financière des transferts de compétences résultant des articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

À cet effet, le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours autres que ceux en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), constatées sur une période de cinq ans précédant le transfert des compétences. Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes pour les dépenses éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, constatées sur une période de trois ans précédant le transfert des compétences.

Afin d'assurer la compensation de ce transfert de charges, il convient de majorer de **2 657 725 euros en 2024** les crédits du programme « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » afin d'abonder la dotation générale de décentralisation allouée à la métropole de Lyon (109 721 euros) et à la métropole de Dijon (2 548 004 euros), les deux métropoles ayant mis en œuvre le transfert d'autoroutes, routes ou portions de voies non concédées relevant initialement du domaine routier national.

Le montant définitif de la compensation sera fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget après avis de la commission consultative d'évaluation des charges en vue de son inscription en loi de finances pour 2025 dans le respect des obligations prévues à l'article L. 1614-3 du CGCT ;

- s'agissant de l'ajustement de la compensation financière versée aux départements en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité, l'action 4 du programme 119 en constitue le vecteur financier. Ces dispositions fixent les modalités financières du partage de services opérés lors de l'acte I de la décentralisation. Il résulte des actualisations annuelles de ces partages de services et notamment de la cessation d'activité d'un agent territorial au 1^{er} avril 2023, jusqu'alors mis à disposition de l'État, les ajustements suivants de la compensation financière :

- à titre pérenne, il convient de minorer le montant des crédits de l'action 4 de 103 186 euros ;

- à titre non pérenne, et pour la seule année 2024, le montant de crédits de l'action 4 est majoré de 11 517 euros.

Pour 2024, il en résulte **une baisse** du montant de la DGD des départements de **91 669 euros** ;

- s'agissant de la compensation des charges nouvelles résultant des tarifs réduits dont bénéficient les militaires et leurs familles sur les transports ferroviaires régionaux, l'action 5 « DGD des régions » du programme 119 constitue le vecteur de droit commun de la compensation des charges nouvelles incombant aux régions notamment lorsqu'elles résultent de la modification des tarifs sociaux par l'État. Le décret n° 2023-321 du 27 avril 2023 relatif aux réductions sur les tarifs des services de transport ferroviaire de voyageurs accordées aux militaires, à leurs familles et à leurs ayants cause, pris en application de l'article L. 2151-4 du code des transports, prévoit que les régions, en tant qu'autorités organisatrices des transports (AOT), accordent aux militaires, à leurs familles, et à leurs ayants cause, des réductions tarifaires sur les services ferroviaires régionaux.

Conformément à l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales, toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice de compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1 du CGCT. Par conséquent, en raison de l'entrée en vigueur de ce décret au 1^{er} janvier 2024 et des charges nouvelles découlant de cette modification réglementaire d'une compétence transférée aux régions, il convient de prévoir une nouvelle mesure de compensation. Sur la base des dernières données disponibles et afférentes à

l'année 2022, le droit à compensation provisionnel nouveau devant être inscrit à titre pérenne à compter du PLF 2024 au profit des régions a été évalué à **22 629 887 euros**.

Le montant définitif de la compensation sera fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget après avis de la commission consultative d'évaluation des charges en vue de son inscription en loi de finances 2026 dans le respect des obligations prévues à l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales ;

- s'agissant de la compensation financière du transfert de compétences en matière de police de la publicité extérieure résultant de l'entrée en vigueur de l'article L. 581-3-1 du code de l'environnement au 1^{er} janvier 2024, portée par l'action 2 « DGD des communes » du programme 119, l'amendement 4140 du Gouvernement tire les conséquences de l'article 17 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui prévoit le transfert de la compétence « police de publicité extérieure » aux communes à compter du 1^{er} janvier 2024, sous réserve de l'adoption en loi de finances de dispositions compensant les charges résultant, pour les collectivités concernées, des compétences transférées.

L'article 62 du projet de loi de finances pour 2024 (voir commentaire) précise les modalités de compensation financière de ce transfert.

Le décompte des effectifs au 1^{er} septembre 2022 fait état de 56,44 équivalents temps plein (ETP) participant à l'exercice de la compétence, se décomposant comme suit par : 5,49 ETP de catégorie A, 39,54 ETP de catégorie B et 11,41 ETP de catégorie C. Il résulte de la prise en compte de ces effectifs au coût « pieds de corps » une compensation financière d'un montant de 2 299 234 euros.

Par ailleurs, le montant des charges relatives aux dépenses de fonctionnement courant rattachés aux fractions d'emplois compensées, dites « coûts sac à dos », s'établit à 183 611 euros.

Il convient donc de majorer de manière pérenne le montant de crédits ouverts au titre de l'action 2 « DGD des communes » de **2 482 845 euros**.

Ce droit à compensation provisionnel pourra faire l'objet, le cas échéant, d'une actualisation en projet de loi de finances pour 2025 sur la base du décompte des effectifs à la veille du transfert de compétences, soit au 31 décembre 2023, sous réserve qu'il ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2022 ;

- s'agissant de l'abondement du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre des bibliothèques municipales « DGD Bibliothèques », il est issu des mesures annoncées par

le comité interministériel des villes (CIV) et porté par l'action n° 6 « DGD - concours particuliers » du programme 119. Les compétences confiées aux communes et aux départements en matière de bibliothèques par l'acte I de la décentralisation font l'objet d'une compensation financière portée par la dotation générale de décentralisation (DGD).

L'ensemble du maillage des 16 000 bibliothèques de France fait l'objet d'un accompagnement financier par les 88,4 millions d'euros de la DGD Bibliothèques.

Le soutien aux collectivités souhaitant étendre les horaires d'ouverture de leurs bibliothèques a connu un grand succès. Cette mesure phare du premier quinquennat a permis de soutenir 600 collectivités et plus de 900 bibliothèques. Les horaires hebdomadaires ont été augmentés dans ces collectivités de 9h30 en moyenne. L'objectif serait d'atteindre 1 000 projets en 2027 et d'étendre les horaires des bibliothèques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville comme l'a proposé le comité interministériel des villes le 27 octobre 2023.

À cette fin, il est proposé d'augmenter les crédits de la DGD Bibliothèques de **3 millions d'euros**.

L'amendement II- 4477 déposé par le député Guillaume Vuilletet et plusieurs de ses collègues majore, de surcroît, les crédits alloués à la DGD Bibliothèques de **3,5 millions d'euros** en AE et CP spécifiquement pour les bibliothèques ultramarines pour tenir compte des mesures annoncées par le comité interministériel des outre-mer (CIOM), dans la mesure où le développement de la lecture publique revêt un enjeu particulièrement important et nécessite un accompagnement renforcé de la part de l'État.

L'amendement II- 3689 déposé par la députée Corinne Vignon et plusieurs de ses collègues prévoit la création d'un **nouveau programme** au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », intitulé « Soutien à la stérilisation des félins » et doté de **3 millions d'euros** en AE et en CP afin d'aider les collectivités à prendre en charge la stérilisation des chats errants et des chats domestiques. Actuellement, près de 20 % des 15 millions de chats domestiques ne sont pas stérilisés, soit 3 millions de chats. Aussi, 3 millions d'euros permettrait de stériliser environ 30 000 chats.

Compte tenu, à ce stade, des gages existants sur le dernier amendement cités (les gages sur les amendements II- 4140 et II- 4477 ayant été levés), **l'impact de ces modifications sur les crédits de la mission s'établit à 34,8 millions d'euros en AE et en CP**. Si le Gouvernement lève le gage sur l'amendement II- 3689 lors de l'examen au Sénat, **l'impact de ces modifications sur les crédits de la mission s'établirait à 37,8 millions d'euros en AE et en CP**.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 56

Répartition de la dotation globale de fonctionnement

Le présent article porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des fonds de péréquation horizontale.

En premier lieu, il prévoit 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. 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 permet d'en tirer les conséquences sur la répartition de la DGF en 2024.

Par leur amendement FINC.2, les rapporteurs spéciaux entendent également rétablir, à compter de 2025, le principe d'une augmentation annuelle de la dotation d'intercommunalité de 30 million d'euros.

En deuxième lieu, cet article prévoit 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. 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 proroger, en 2024, la neutralisation financière intégrale de cette réforme mal préparée et rejetée par les associations d'élus locaux.

En troisième lieu, cet article prévoit divers ajustement mineurs au régime applicable au titre de la DGF en cas de fusion ou de divisions de communes.

En quatrième lieu, il prévoit un prélèvement exceptionnel de DGF de 2,5 millions d'euros en faveur du fonds pour l'aide au relogement d'urgence (Faru).

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

I. UNE PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE ET DIVERSES MESURES RELATIVES À LA RÉPARTITION DES DOTATIONS COMMUNALES

A. LE DROIT EXISTANT : LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE SONT EN AUGMENTATION CONSTANTE SUR LES DERNIÈRES ANNÉES

1. Les dotations du bloc communal de droit commun

a) Dotations forfaitaires et dotations de péréquation

Les dotations de péréquation verticale des communes et des départements sont des composantes de leur **dotations globale de fonctionnement (DGF)**. En loi de finances initiale (LFI) pour 2023¹, le montant total de la DGF s'élevait à 26,9 milliards d'euros.

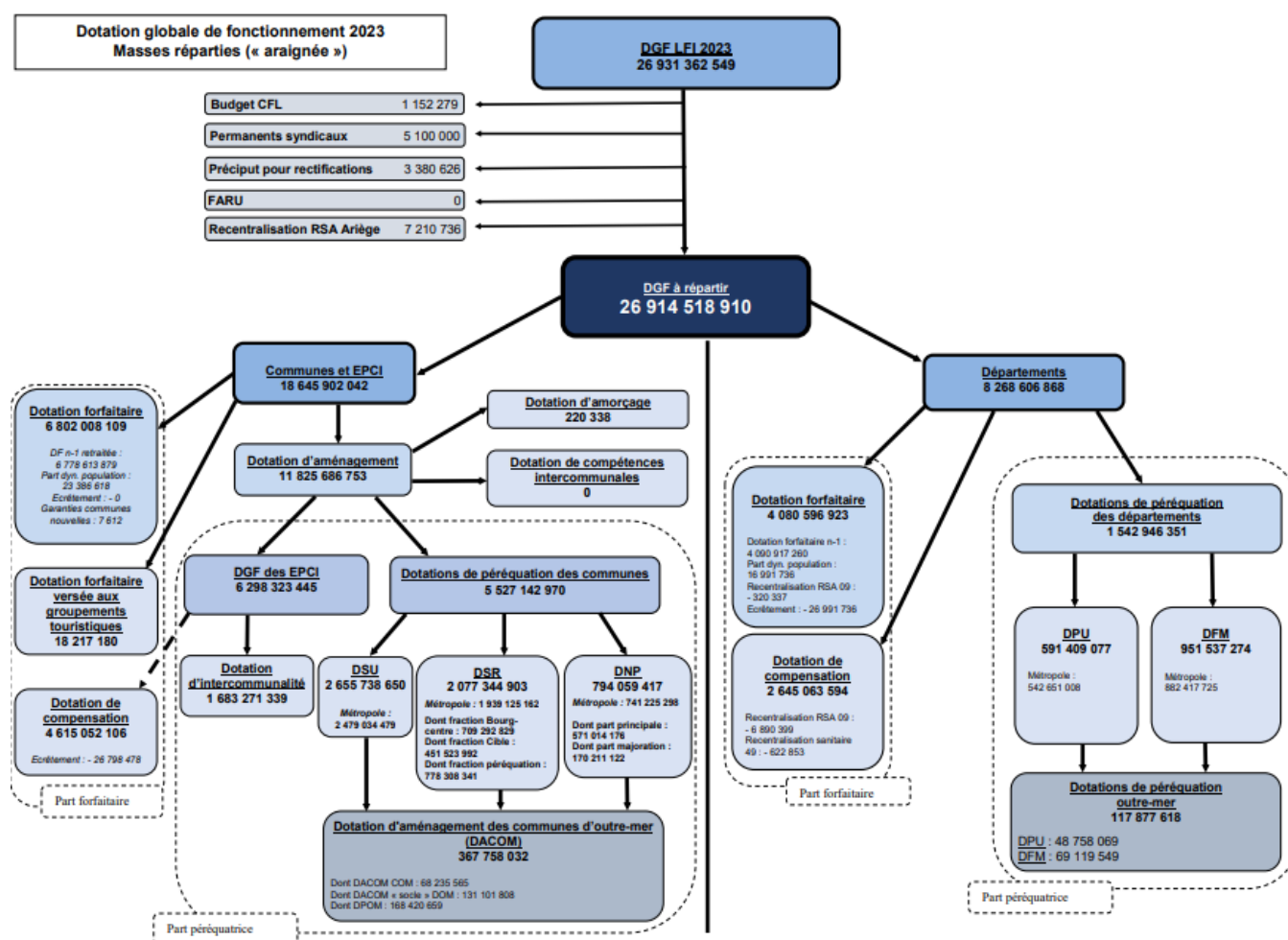
La DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élevait à 18,6 milliards d'euros en 2023.

Celle-ci comporte en premier lieu **dotations forfaitaires des communes** (6,8 milliards d'euros en 2023). Son montant socle est figé depuis 2015 et ses évolutions (hors minorations), ne dépendent que des évolutions de la population des communes, à laquelle s'applique un coefficient logarithmique variant de 1 à 2, afin de refléter les « charges de centralité » qu'elles supportent.

La DGF du bloc communal comporte également une composante forfaitaire financée au sein de la dotation d'aménagement : la dotation de compensation, créée pour compenser la disparition de l'ancienne part salaires de la taxe professionnelle en 1999, dite « **compensation part salaires** » (CPS). Sa répartition entre les communes et EPCI, qui dépend du régime fiscal de ce dernier, est régie par **les articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**.

¹ Article 109 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2023



Source : direction générale des collectivités locales

La DGF du bloc communal comporte également des dotations de péréquation, regroupées au sein d'une **dotation d'aménagement**, définie à l'article L. 2334-4 du CGCT. Son montant est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et l'ensemble formé par la dotation forfaitaire, soit 11,8 milliards d'euros en 2023.

Celle-ci comporte :

- la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)** régie par les articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du CGCT, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier, de la part de logements sociaux dans le parc total, de la part de personnes couvertes par des prestations logements et de revenu moyen par habitant, obtenu à partir du **revenu imposable**. En 2023, le montant de DSU réparti s'élevait à 2,7 milliards d'euros. Il est à noter que les communes qui perdent l'éligibilité à cette dotation bénéficient d'un mécanisme de garantie non

renouvelable prenant la forme d'une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente¹;

- la **dotation de solidarité rurale (DSR)** régie par les **articles L. 2334-20 à L. 2334-23 du CGCT**, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier et de charges propres aux zones rurales. Elle comporte trois fractions, obéissant à des logiques distinctes : la fraction « bourg-centre », la fraction « péréquation » et la fraction « cible » (voir encadré). En 2023, le montant de DSR réparti était de 2,1 milliards d'euros. Il est à noter que des dispositifs de garanties sont également prévus pour chacune des fractions en cas de perte d'éligibilité d'une commune ;

- la **dotation nationale de péréquation (DNP)** régie par **l'article L. 2334-14-1 du CGCT**, qui est répartie en fonction du potentiel financier et de l'effort fiscal des communes. Celle-ci comporte une part principale et une part dite « majoration », à laquelle sont éligibles les communes satisfaisant des critères de ressources et de charges renforcés. **Aucun mécanisme de garantie n'est prévu en cas de perte d'éligibilité à la part majoration de la DNP ;**

- la **dotation d'intercommunalité** régie par **l'article L. 5211-28 du CGCT**, qui constitue quant à elle la composante péréquatrice de la DGF perçue par les EPCI à fiscalité propre. Elle est répartie en fonction de critères de population, de revenu, de potentiel fiscal mais également en fonction du coefficient d'intégration fiscale, indicateur mesurant la part de l'EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble intercommunal, de façon à inciter au renforcement de l'intercommunalité. En 2023, le montant de dotation d'intercommunalité réparti était de 1,7 milliard d'euros. **Un dispositif de d'encadrement très strict des montants individuels perçu par les EPCI est prévu : ainsi pour une année donnée, un EPCI ne peut percevoir une attribution par habitant inférieure à 95 % ou supérieure à 110 % de celle perçue l'année précédente.** Le financement de ces mécanismes est assuré par des minoration internes à l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité.

¹ Article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales.

La dotation de solidarité rurale

En application de l'article L. 2334-20 du CGCT, la DSR est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

Cette dotation comporte trois fractions. La variation annuelle de la DSR est répartie par le comité des finances locales entre ces trois fractions.

Prévue par l'article L. 2334-21, la fraction « **bourg-centre** » (709 millions d'euros en 2023) a pour objet d'apporter un soutien particulier aux communes exerçant des charges de centralité et devant, à ce titre, disposer des moyens suffisants pour créer ou entretenir une armature de services. Elle est attribuée aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, aux communes sièges des bureaux centralisateurs, ainsi qu'aux communes chefs-lieux de canton (environ 4 200 communes).

Prévue par l'article L. 2334-22, la fraction « **péréquation** » (778 millions d'euros en 2023) est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Elle bénéficie à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants (environ 33 000 communes).

Prévue par l'article L. 2334-23, la fraction « **cible** » (452 millions d'euros en 2023) vise à renforcer l'intensité péréquatrice de la DSR. Elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, parmi celles éligibles au moins à l'une des deux premières fractions de la dotation de solidarité rurale, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges.

Source : commission des finances du Sénat

b) Le financement interne à la dotation globale de fonctionnement de la progression des dotations de péréquation

Ces dotations de péréquation s'inscrivent dans une trajectoire d'augmentation puisque les lois de finances initiales pour 2019¹, 2020², 2021³, 2022⁴ et 2023⁵ ont successivement prévu :

- pour la DSU, une augmentation de 90 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022 puis à nouveau de 90 millions d'euros en 2023 ;

- pour la DSR, une augmentation de 90 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022 puis de 200 millions d'euros en 2023 ;

¹ Article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁴ Article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

⁵ Article 195 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

- pour la dotation d'intercommunalité, une augmentation de 30 millions d'euros chaque année à compter de 2019 est prévue par le II de l'article L. 5211-28 du CGCT, mais le produit de cette hausse est prélevé sur la dotation d'aménagement.

Au total, ces majorations représentent ainsi une hausse annuelle de la part « péréquée » de la DGF mise en répartition de 220 millions d'euros par an entre 2019 et 2021, de 230 millions d'euros en 2022, puis de 330 millions d'euros en 2023.

S'agissant en particulier de la DSR, l'article L. 2334-20 du CGCT confère au CFL la faculté de répartir la variation annuelle de cette dotation entre ses trois fractions. Par dérogation, la LFI pour 2023 a prévu que **60 % au moins de la hausse annuelle de la DSR soit fléchée vers la fraction « péréquation » en 2023.**

Le montant global de la DGF, qui est financée par prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État, étant fixé en première partie des lois de finances, toute modification de ses règles de répartition intervenant en seconde partie, notamment pour renforcer les dotations de péréquation, doit en principe être « gagée », en application de l'article L. 2334-7-1 du CGCT. Ce gage est opéré *via* un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes. À cet écrêtement sur la dotation forfaitaire des communes peut s'ajouter en tant que de besoin un écrêtement de la dotation de CPS. Il revient au comité des finances locales (CFL) de répartir ces écrêtements entre ces deux dotations.

L'article L.2334-13 du CGCT porte ses évolutions annuelles du montant des dotations de péréquation du bloc communal. Il confère au comité des finances locales (CFL) la faculté de majorer le montant des dotations de péréquation, en compensant les majorations correspondantes dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1 du CGCT précité.

Le II de l'article L. 5211-28 du même code prévoit également que l'accroissement de la dotation d'intercommunalité soit financé par la minoration de la dotation forfaitaire dans les mêmes conditions que les dotations de péréquation du bloc communal.

En revanche, le financement de la mise en œuvre du dispositif d'encadrement de l'évolution des attributions individuelles est assuré par des minoration internes à la dotation d'intercommunalité.

2. La dotation d'aménagement des communes d'outre-mer

En matière de péréquation verticale, un régime particulier s'applique aux outre-mer : **toutes les communes bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM)**. Cette dotation se compose de **quotes-parts de dotation de solidarité urbaine (DSU), de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation nationale de péréquation (DNP)**.

Le montant de ces quotes-parts est **calculé en fonction de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, initialement majorée de 35 %**, en application de l'article L. 2334-13 du CGCT.

Avant 2020, aucun critère péréquateur autre que la population n'intervenait dans la répartition de la quote-part DSU et DSR des communes. En revanche, des critères péréquateurs permettent de répartir la DNP entre les communes d'outre-mer à raison de 50 % en fonction de la population de la DGF et de 50 % en fonction du niveau des impôts « ménages »¹.

La DACOM était répartie en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre toutes les communes des départements d'outre-mer (DOM), indépendamment de leurs ressources et de leurs charges.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017², **la DACOM était répartie en fonction de critères peu ou pas péréquateurs, et ne permettait pas de cibler les communes en ayant véritablement besoin**. La comparaison des communes éligibles à la péréquation en métropole et des communes d'outre-mer, qui étaient toutes éligibles à la DACOM, montre que les premières ont perçu 125,8 euros par habitant en 2016 au lieu de 75,93 euros par habitant pour les secondes. La Cour des comptes indiquait que, d'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), les critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR, appliqués aux communes des départements d'outre-mer, les classeraient parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations et qu'elles étaient donc traitées moins favorablement, en matière de péréquation verticale, que les communes de l'hexagone.

C'est la raison pour laquelle, suite aux travaux du comité interministériel des outre-mer du 22 février 2019 et du CFL au cours de l'année 2019, une réforme de la péréquation verticale applicable aux outre-mer a été engagée dans le cadre des lois de finances pour 2020 et 2021, avec notamment :

- un relèvement du coefficient de majoration de la quote-part DSU-DSR de 35 % en 2019 à 63 % en 2023 afin d'amplifier l'effort en faveur de l'outre-mer ;

¹ Sommes comprises dans les rôles généraux de la commune au titre de l'année.

² Cour des comptes, rapport sur « Les finances publiques locales » de 2017.

- la création, au sein d'un nouvel article **L. 2334-23-1 du CGCT**, **d'une nouvelle dotation de péréquation outre-mer (DPOM)** répartie sur la base de critère de ressources et de charges égale au solde entre l'enveloppe totale résultant de l'application du coefficient précité et, pour les DOM, une enveloppe égale à une fraction de la DACOM perçue en 2019 passée de 95 % en 2020 à 65 % pour les COM, d'une enveloppe égale à la DACOM perçue en 2019.

3. La dotation globale de fonctionnement des départements

La DGF des départements s'élevait à 8,3 milliards d'euros en 2023. Son montant est stable par rapport à 2022, comme le prévoit expressément **l'article L. 3334-1 du CGCT**.

Elle comprend une **composante forfaitaire** et une **composante dédiée à la péréquation**.

Sa composante forfaitaire comprend une **dotation forfaitaire** (4,1 milliards d'euros en 2023) évoluant en fonction de la population et une **dotation de compensation** correspondant au financement de compétences transférées (2,6 milliards d'euros en 2023).

Sa composante dédiée à la péréquation comprend également deux dotations :

- **la dotation de péréquation urbaine (DPU)** pour les départements urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de revenu moyen par habitant. En 2023, le montant de DPU réparti s'élevait à 591,4 millions d'euros ;

- **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)** pour les départements non urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de charges (longueur de la voirie). En 2023, le montant de DFM réparti s'élevait à 951,5 millions d'euros.

La dotation de péréquation des départements s'inscrit également dans une trajectoire d'augmentation. En application de **l'article L. 3334-4 du CGCT**, le montant global qui lui est alloué **progressive chaque année de 10 millions d'euros**. Comme pour le bloc communal, **cette hausse est financée par la minoration de la dotation forfaitaire**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HAUSSE GLOBALE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE 290 MILLIONS D'EUROS ET UN RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE GARANTIE APPLICABLES À CES DOTATIONS

1. Une poursuite de la hausse des dotations de péréquation du bloc communal et des départements

S'agissant des **communes**, le **4° du II** du présent article tend à modifier l'**article L. 2334-7-1 du CGCT** pour prévoir une nouvelle hausse des dotations d'aménagement de 190 millions d'euros en 2024, qui se traduirait par :

- une **hausse de 90 millions d'euros de la DSU** ;
- une **hausse de 100 millions d'euros de la DSR**.

Le **10° du même II** tend à modifier l'**article L. 2334-20 du CGCT** de façon ce que, comme en 2023, le CFL soit tenu d'allouer au moins 60 % de la hausse de la DSR à la part « péréquation ».

S'agissant des **EPCI**, le **a) du 1° du V** du présent article tend quant à lui à modifier le **II de l'article L. 5211-28 du CGCT** pour prévoir qu'à compter de 2024, la hausse annuelle de la dotation d'intercommunalité ne serait plus de 30 millions d'euros mais de **90 millions d'euros**. Cette dotation serait toujours financée par la dotation d'aménagement et, le cas échéant, par une minoration des composantes forfaitaires de la DGF.

S'agissant enfin des **départements**, les **2° du III** présent article tendent à modifier respectivement les **articles L. 3334-1 et L. 3334-4 du CGCT** pour prévoir, comme les années précédentes :

- une stabilité par rapport à 2023 du montant global de leur DGF ;
- une augmentation de **10 millions d'euros** de la dotation de péréquation.

2. La fin de la trajectoire de rattrapage de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer

S'agissant des **communes d'outre-mer**, le **12° du II** du présent article tend à modifier l'**article L. 2334-23-1 du CGCT** pour prévoir une **stabilisation pérenne de la majoration du coefficient de population** pris en compte pour le calcul de la quote-part de la dotation d'aménagement consacrée à la **DACOM**, ainsi fixée à **63 %** à compter de 2024.

3. Un renforcement des dispositifs de garanties

S'agissant des **communes**, le **7° du II** tend à modifier l'**article L. 2334-14-1 du CGCT** pour instituer un mécanisme de garantie en cas de perte d'éligibilité à la part « majoration » de la DNP. Une commune ne satisfaisant plus les critères d'éligibilité à la celle-ci percevrait pour cette seule année une garantie d'un montant égal à 50 % du montant de l'attribution perçue l'année précédente. D'après l'évaluation préalable du présent article, une telle mesure, si elle avait été mise en œuvre en 2023, aurait concerné 515 communes et permis l'attribution d'un montant de garantie de 3,4 millions d'euros.

Le **11° du même II** prévoit de modifier l'**article L. 2334-22-1 du CGCT** de façon à remplacer, pour la détermination de l'éligibilité à la part « péréquation » de la DSR, le critère de revenu moyen par habitant du dernier exercice connu par une moyenne sur les trois derniers exercices connus. S'il ne s'agit pas d'un dispositif de garantie *stricto sensu* dans le sens où il agit directement sur les critères d'éligibilité de droit commun, la mesure poursuit la même finalité : lisser l'impact financier de variations importantes du revenu moyen par habitant, qui sont potentiellement d'autant plus importantes que la commune est peu peuplée. Selon l'évaluation préalable du présent article, si la mesure avait été mise en œuvre en 2023, environ 15 % des 837 communes ayant cessé d'être éligibles à cette fraction le seraient restées.

S'agissant des EPCI, le **b) du 1° du V** prévoit en outre de **modifier l'article L. 5211-28 du CGCT** pour assouplir les règles d'encadrement à la hausse du montant des attributions individuelles, en **relevant le plafond de l'attribution de 110 % à 120 %** du montant de l'attribution perçue l'année précédente.

4. Diverses mesures d'ajustement des règles de répartition des dotations communales

Le **6° du II**, outre l'augmentation de la DSU et de la DSR procède à une réécriture partielle de l'**article L. 2443-13 du CGCT** visant clarifier les modalités de répartition de la dotation d'aménagement. Sur le fond, la principale modification serait que le montant de la dotation d'intercommunalité serait obtenu à partir du solde résultant de la différence entre le montant de la dotation d'aménagement retraitée de ses composantes forfaitaire et des dotations de péréquation communales. Dans le droit existant la rédaction était inversée, puisque c'étaient les dotations de péréquation communales qui étaient obtenues à partir du solde de la différence entre la dotation d'aménagement retraitée de ses composantes forfaitaire et de la dotation d'intercommunalité. En pratique, l'incidence de cette inversion est faible puisque le financement d'un dépassement de

l'enveloppe ainsi définie resterait financé en tout état de cause dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1 du CGCT, par minoration des dotations forfaitaires.

Le 4° du même II procède quant à lui à une réécriture partielle dudit **article L. 2334-7-1 du CGCT** pour en clarifier la rédaction et l'harmoniser avec celle de l'article L. 2334-13 résultant du présent article.

Enfin, **le 3° du même II** ainsi que **le 2° du V du présent article** visent respectivement à modifier **les articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du CGCT** de façon à ce que la CPS soit intégralement perçue au profit des EPCI, ce qui permet de garantir que son écrêtement soit le cas échéant réparti sans biais lié à leur régime fiscal. En parallèle, **le 4° du V du présent article** tend à rétablir **l'article L. 5211-32 du même code** de façon à ce que, dans les EPCI ne faisant pas application du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), cette part soit rétrocédée aux communes sous forme d'attribution de compensation.

Le 8° du II du présent article prévoit enfin de remplacer, pour déterminer l'éligibilité à la DSU, la référence au « revenu imposable » par celle au revenu fiscal de référence, plus communément utilisée.

*

En première lecture à l'Assemblée nationale, ces dispositifs n'ont été modifiés que par un amendement rédactionnel des rapporteurs spéciaux Joël Giraud et Marina Ferrari, intégré au texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE HAUSSE BIENVENUE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE, DONT LE FINANCEMENT DEVRAIT CEPENDANT ÊTRE ASSUMÉ PAR L'ÉTAT

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette nouvelle augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF, qui aurait pour effet de porter leur montant total à 9 milliards d'euros, dans une logique de solidarité territoriale. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une forte augmentation de la composante péréquatrice de la DGF, passée de 15 % à 33 % entre 2007 et 2023. Au sein du seul bloc communal, celle-ci représente 38,7 % de la DGF en 2023, contre 20 % en 2007.

Comme en 2023, il est proposé que l'accroissement de la DSR (+ 100 millions d'euros) soit d'un niveau supérieur à celui de la DSU (90 millions d'euros), dont il convient cependant de rappeler que le montant global resterait supérieur de 569 millions d'euros. Cet écart de 10 millions d'euros dans la progression des deux dotations, moins important qu'en 2023 (110 millions d'euros) favorise donc une forme de « rattrapage » de la DSR.

Le choix de faire porter à nouveau et de façon obligatoire 60 % l'accroissement de la DSR sur la fraction dite « péréquation » traduit le choix de faire bénéficier un maximum de communes de l'accroissement de la DGF et permet d'assurer une certaine stabilité. Il confirme une prise de conscience de la nécessité de conforter les moyens de la péréquation en faveur des communes rurales.

Les rapporteurs spéciaux ne sauraient pour autant approuver le triplement de la progression annuelle minimale de la dotation d'intercommunalité, qui passerait ainsi de 30 à 90 millions d'euros. Une telle mesure, non concertée avec les associations d'élus, impliquerait une forte augmentation des minorations applicables aux dotations forfaitaires, affectant ainsi négativement la DGF de la majorité des EPCI. Ils proposent ainsi, par leur amendement FINC.2, que cette progression annuelle minimale soit ramenée à 30 millions d'euros à compter de 2025, tout en rappelant qu'il resterait loisible chaque année au CFL de majorer la dotation d'intercommunalité.

Les rapporteurs spéciaux relèvent en outre avec déception que cette progression des dotations de péréquation ne s'est pas accompagnée cette année, comme en 2023, d'un relèvement à due concurrence du montant global de la DGF prévu à l'article 24 du présent projet de loi de finances.

Il s'agissait pourtant d'un retour bienvenu à l'esprit de la péréquation verticale, qui avait été quelque peu dévoyé lors des exercices précédents : dans la période récente, le financement intégral de la progression des dotations de péréquation par les dotations forfaitaires brouillait en effet la frontière avec la péréquation horizontale.

Ainsi, pour 2024, la DGF connaîtrait une progression de 220 millions d'euros, alors que la péréquation verticale progresserait de 290 millions d'euros. En pratique, le surcroît de la variation annuelle de la dotation d'intercommunalité (60 millions d'euros) et l'augmentation de la dotation de péréquation des départements (10 millions d'euros) resteraient à la charge des collectivités territoriales concernées.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur général, au nom de la commission des finances, a proposé par un amendement n° I- 226 déposé sur l'article 24, figurant en première partie du présent projet de loi de finances, de relever de 70 millions d'euros le montant global de la dotation globale de fonctionnement. Les rapporteurs spéciaux soutiennent pleinement cette initiative. Par souci de coordination, leur amendement FINC.1 vise à en tirer les conséquences sur les règles de répartition de la DGF des départements en 2024.

Un constat équivalent peut être fait en matière de DACOM : si l'on ne peut que se satisfaire de la progression de cette dotation depuis 2019 (+ 110 millions d'euros), portant son total à 368 millions d'euros en 2023, on peut regretter que cet effort en faveur de l'outre-mer ait

intégralement été assumé par les communes de l'hexagone, *via* les mécanismes de financement des besoins internes de la DGF. Lors d'une réunion du CFL consacrée au bilan de l'augmentation de la DACOM, des élus ont également mis en évidence la persistance de certains biais dans ses modalités d'attributions, liées aux réalités démographiques très différentes auxquelles les territoires d'outre-mer sont susceptibles d'être confrontés : la Martinique et la Guadeloupe, qui connaissent une baisse de leur population, se trouvant ainsi défavorisés par l'application de certains critères de charges davantage appropriés aux territoires en fort dynamisme à l'instar de la Guyane et de Mayotte, tels que le nombre d'enfants âgés de 3 à 16 ans. Suite à l'importante augmentation de l'enveloppe de la DACOM, des travaux complémentaires pourraient ainsi être engagés sur ses modalités de répartition.

Plus fondamentalement, les rapporteurs spéciaux entendent rappeler avec force la nécessité d'engager, le plus rapidement possible un travail concerté associant le Gouvernement, le Parlement, et les élus locaux autour de l'objectif de refonte globale de la DGF, dont les règles de répartition, largement issues de la sédimentation de réformes passées, ont perdu toute lisibilité. Cette nécessité, qui fait consensus parmi les élus locaux, a notamment été rappelée par le **groupe de travail sur la décentralisation présidé par le Président du Sénat.**

Son rapport pose clairement que « *la réforme de la DGF fait figure de priorité* », considérant que « *son fonctionnement, qui repose sur un grand nombre de dotations forfaitaires ou de péréquation aux modalités de calcul complexes, est illisible et son évolution d'une année sur l'autre imprévisible. Les critères de ressources et de charges utilisés pour sa répartition sont, de surcroît, largement caducs : à mesure que la fiscalité locale s'est érodée, le critère de potentiel fiscal – pierre angulaire des systèmes de péréquation verticale et horizontale – s'est trouvé largement vidé de sa substance. Les autres critères utilisés reposent sur des indicateurs souvent trop frustes (population, revenu moyen par habitant...) pour mesurer fidèlement les charges auxquelles font face les collectivités territoriales, qui doivent être mieux prises en compte* »¹.

La recherche d'indicateurs renouvelés pourrait notamment se donner comme objectif de mettre en place des critères permettant de refléter les **charges dites « de spatialité »** auxquelles font face les communes rurales, aujourd'hui insuffisamment prises en compte par les dispositifs de droit commun.

¹ « *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir"*, Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, 6 juillet 2023.

II. DES AJUSTEMENTS DES INDICATEURS FINANCIERS DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS

A. LE DROIT EXISTANT : LES INDICATEURS FINANCIERS ONT FAIT L'OBJET D'UNE IMPORTANTE RÉFORME POUR TENIR COMPTE DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION

1. Les indicateurs financiers du bloc communal

a) Le potentiel fiscal et le potentiel financier

Régis par l'article L. 2334-4 du CGCT, le potentiel fiscal et le potentiel financier visent à prendre en compte, pour une commune donnée, l'ensemble de la richesse potentiellement perçue sur son territoire, dont celle tirée de son appartenance à un EPCI.

Le **potentiel fiscal** d'une commune est déterminé par l'application aux bases communales des quatre taxes directes locales, soit la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

Il prend également en compte les montants et produits communaux et intercommunaux des principales impositions établies au profit des collectivités territoriales, au premier rang desquels, jusqu'en 2023, **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, mais également les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (Ifer), la taxe additionnelle à la TFPNB, ou encore la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom). Il prend également en compte des ressources liées à la compensation de la perte ou du transfert de ressources fiscales, telles que les reversements et prélèvements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), la compensation liée à la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle (CPS) ou encore les attributions de compensations (AC) versées par les EPCI.

Le **potentiel financier** de la commune correspond quant à lui à son potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente à laquelle sont cependant susceptibles de s'appliquer certaines minorations¹.

Le **potentiel fiscal des EPCI** est quant à lui régi par l'article L. 5211-29 du CGCT. Son calcul fonctionne selon des modalités similaires. Le même article définit également un **coefficient d'intégration fiscale (CIF)**, qui permet, à des fins de répartition de la DGF, de mesurer

¹ *Minorations éventuelles lis à des prélèvements fiscaux subis par la commune à la suite du calcul de sa dotation forfaitaire au titre de l'année précédent ou au titre du renouvellement de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des communes en application des dispositions de l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales.*

l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Enfin, compte tenu de sa répartition au niveau de l'ensemble intercommunal formé par l'EPCI et ses communes membres, la répartition du **fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** fait intervenir un troisième indicateur, le **potentiel fiscal agrégé (PFIA)**, régi par l'article L. 2336-2 du CGCT.

Le potentiel fiscal des communes a connu une importante réforme résultant des lois de finances initiales pour 2021¹ et 2022², pour tirer les conséquences de la réforme de la fiscalité locale portée par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020. Pour mémoire, cet article a prévu la nationalisation en vue de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) à compter de 2021. Le schéma de compensation prévoyait :

- une « redescende » aux communes (hors Ville de Paris) de la TFPB perçue par les départements, minorée ou majorée par l'application d'un coefficient correcteur visant à égaliser le montant de TFPB perçu à la THRP perdue ;

- une attribution aux EPCI et à la Ville de Paris d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) égale à la THRP perdue ;

- une attribution aux départements d'une fraction de TVA égale à la TFPB « redescendue ».

L'application du nouveau schéma de financement des collectivités locales aurait en effet posé, sans correction, plusieurs difficultés, à plus forte raison compte-tenu du poids prépondérant de la TH dans le calcul de ces indicateurs³. En effet, les simulations réalisées par le CFL quant à l'impact de la réforme sur les indicateurs financiers des communes, mettent à jour deux effets :

- **un « effet base »** liée au remplacement de produits potentiels (l'application du taux moyen national aux bases de THRP de la commune) par des produits réels (« redescende » de la part départementale TFPB minorée ou majorée par l'application d'un coefficient correcteur ou attribution d'une fraction de TVA) ;

- **un « effet taux »** qui provient de la différence entre le taux de référence retenu pour le calcul des compensations (taux de la TFPB en 2019 pour les départements, par exemple) et du taux moyen national.

¹ Article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

³ En 2019, la TH représentait près de 40 % du potentiel financier des communes en moyenne nationale.

La réforme conserve les indicateurs actuels et leurs finalités, et ne les a modifié que dans la stricte mesure de ce qui a été rendu nécessaire par la réforme de la fiscalité locale.

Elle a par ailleurs prévu la mise en place de « **fractions de correction** » visant à égaliser les variations induites par cette réforme pour chaque commune sur le potentiel fiscal (et le potentiel fiscal agrégé) et sur l'effort fiscal (et l'effort fiscal agrégé). Ces fractions de corrections ne visent à neutraliser que les effets liés au changement de mode de calcul des indicateurs, tandis que les évolutions de richesse pourraient continuer d'être captées. Elles sont néanmoins multipliées par un coefficient dégressif avec le temps jusqu'à devenir nul en 2028.

Dégressivité du coefficient appliqué à la fraction de correction de la réforme des indicateurs financiers des communes et ensembles intercommunaux

Année	Coefficient appliqué à la fraction de correction
2022	1
2023	0,9
2024	0,8
2025	0,6
2026	0,4
2027	0,2
2028	0

Source : commission des finances du Sénat

b) L'effort fiscal

Pour mémoire, **l'effort fiscal a initialement pour objet de mesurer le degré de pression fiscale des communes sur leurs ménages**. Il repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers les communes fragiles mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales plutôt qu'en direction de communes qui disposent encore de marges fiscales importantes. Afin de mesurer cette pression fiscale, l'effort fiscal se calcule en divisant les produits effectivement perçus sur le territoire de la commune au titre des taxes sur les ménages par les produits potentiels de ces mêmes taxes. **Les produits au numérateur étant des produits réels, ils intègrent les impôts perçus tant par la commune que par l'EPCI au titre des impôts « ménages ».**

Formule de calcul de l'effort fiscal des communes jusqu'en 2021

Produits (TFPB, TFPNB, TH, TAFNB) après écrêtement + exonérations + TEOM, REOM

Potentiel fiscal 3 taxes

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TH : taxe d'habitation ; TAFNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; REOM : redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Note : L'écrêtement mentionné concerne le mécanisme prévu aux trois derniers alinéas de l'article L. 2334-5 du CGCT prévoyant un mécanisme de minoration du produit pris en compte lorsque l'augmentation du taux moyen pondéré de la commune est supérieure à celle constatée pour les communes de même importance démographique.

Source : commission des finances du Sénat

Les travaux du CFL ont cependant remis en cause la pertinence de l'indicateur au regard des évolutions de la fiscalité locale. En premier lieu, sa finalité qui est de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages se heurterait au fait que, *via* la prise en compte de la TFPB, l'effort fiscal concerne également la pression exercée sur les entreprises. En second lieu, **le mécanisme du coefficient correcteur issu de la suppression de la taxe d'habitation pour les communes entraîne une certaine déconnexion entre les ressources perçues par la commune et celles acquittées par les contribuables qui résident sur son territoire.**

Pour cette raison, et dans la lignée de réflexions engagées dans le cadre du CFL, **l'article 194 de la loi de finances initiale pour 2022 a prévu une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-5 du CGCT afin de redéfinir l'effort fiscal dans sa philosophie et dans son mode de calcul.** L'indicateur aurait désormais pour fonction non plus de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages d'une commune donnée mais de **mesurer la fiscalité effectivement levée par une commune par rapport à la fiscalité qu'elle peut effectivement mobiliser.**

Ces réflexions conduisent à prendre pour référence non plus les ménages mais la commune, écartant ainsi les produits intercommunaux des impôts ménages qui n'auraient plus de pertinence selon cette conception renouvelée de l'effort fiscal.

La nouvelle formule proposée prévoirait ainsi de calculer l'effort fiscal comme le rapport entre les produits réels des impôts sur lesquels les communes conservent un pouvoir de taux (TH sur les résidences secondaires, TFPB, TFPNB) et le produit potentiel afférent à ces impôts.

Formule de calcul de l'effort fiscal des communes depuis 2022

*Produit réel de TH RS, TFPB, TFPNB
perçu par la commune*

/

*Produit potentiel de TH RS, TFPB, TFPNB
levable par la commune*

Note : TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; THRS : taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Source : commission des finances du Sénat

Le même article a assuré la coordination avec l'article L. 2336-2 du CGCT pour le calcul de l'effort fiscal agrégé (EFA) utilisé dans le cadre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En application de l'article 252 de la loi de finances initiale pour 2021 dans sa rédaction issue de la loi de finances initiale pour 2022, l'impact de cette réforme a cependant été intégralement neutralisé en 2022, *via* l'application des fractions de corrections mise en place dans le cadre plus large de la refonte des indicateurs financiers issu de la réforme de la taxe d'habitation (voir *supra*).

La loi de finances initiale pour 2023 a ensuite prévu une **nouvelle neutralisation intégrale du dispositif au titre de l'année 2023**.

2. Les indicateurs financiers des départements

Le **potentiel fiscal des départements**, régi par l'article L. 3334-6 du CGCT repose sur la même logique de calcul que le potentiel fiscal des communes, en tenant compte des ressources perçues par la strate départementale, parmi lesquelles, jusqu'en 2023, la CVAE.

Depuis la « redescente » aux communes de la TFPB départementale, cet indicateur ne comporte cependant plus de produits potentiels, compte tenu de la perte quasi-totale de pouvoir de taux des départements sur les impositions établies à leur profit. Même la perception des droits de mutation à titre onéreux, sur lesquels les départements continuent d'exercer un pouvoir de taux encadré, se traduit par la prise en compte d'un produit réel au titre du potentiel fiscal, obtenu par la moyenne du produit de cet impôt sur les cinq dernières années.

Régi par le même article, le potentiel financier des départements intègre, outre le potentiel fiscal, les composantes forfaitaires de la DGF.

La perte de la TFPB, qui représentait environ 40 % des ressources prises en compte au titre de cet indicateur depuis 2021, a nécessité également une réforme en loi de finances initiale pour 2021.

Comme pour les communes, la réforme de la fiscalité locale introduite par l'article 16 de la LFI a en effet entraîné le remplacement d'un produit potentiel sur lequel le département exerce un pouvoir de taux (la TFPB) par un produit réel : l'attribution, en application du C du V de cet article précité d'une fraction de TVA égale au produit de TFPB perçu en 2020.

L'article 252 de la loi de finances initiale pour 2021 a cependant entendu neutraliser intégralement et de façon permanente l'impact de la réforme sur les potentiels fiscaux des départements en prévoyant que le produit potentiel de TFPB pris en compte soit remplacé par la fraction de TVA attribuée au département majorée de la différence entre le produit potentiel de TFPB au titre de l'année 2020 (dernière année d'application) calculé pour la répartition de la DGF en 2021 et le montant de la fraction de TVA attribuée en 2021 (première année d'application).

En effet, le remplacement pur et simple du produit potentiel de TFPB au titre de 2020 par le produit réel de la TVA versée en 2021 aurait eu pour conséquence d'inverser quasiment l'ordre de richesse entre les départements en raison d'un « effet taux » sur la TFPB. Les départements qui pratiquaient un taux bas de TFPB perçoivent désormais une fraction de TVA inférieure à ceux qui, éprouvant plus de difficultés à mobiliser d'autres ressources, avaient opté pour un taux élevé de TFPB. Or, un taux élevé de TFPB est en pratique un indicateur de la difficulté pour un département à mobiliser des richesses fiscales par ailleurs et inversement.

Une mesure conservatoire de même nature a été prévue s'agissant des règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO régi par l'article L. 3335-2 du CGCT.

Pour mémoire, les reversements effectués au titre de ce fonds sont répartis entre trois enveloppes, correspondant respectivement aux anciens fonds de soutien interdépartemental (FSID), « fonds DMTO » et fonds de stabilité des départements (FSD) refondus au sein du nouveau fonds à compter de la loi de finances initiale pour 2020¹. En son sein et en application du V du même article, l'enveloppe correspondant à l'ancien FSID (250 millions d'euros) est répartie en fonction d'un indice synthétique obtenu par l'addition de des trois rapports suivants pondérés chacun par un tiers, et plafonné à 1,3 :

- le rapport entre le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier net par habitant du département ;

¹ Article 255 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

- rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département ;

- le rapport entre le taux d'imposition de TFPB et le taux moyen national d'imposition de TFPB pour l'ensemble des départements. Cet indicateur poursuit en l'espèce la même vocation que l'effort fiscal.

Or, compte tenu de la « redescente » de cet impôt et du pouvoir de taux qui lui est afférent aux communes, le taux de TFPB pris en compte a été maintenu chaque année à son niveau de 2020 en application des lois de finances initiales pour 2021, 2022 et 2023.

3. La perte de la CVAE à compter de 2023

L'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023 a prévu la nationalisation en vue de la suppression progressive de la CVAE.

Pour assurer sa compensation aux communes, EPCI et départements par l'attribution d'une fraction de TVA égale à la moyenne des montants perçus entre 2020 à 2022 ou qui auraient dû être perçus en 2023 :

- pour les communes et EPCI, en application des A et C du XXIV de l'article 55 précité de la loi de finances initiale pour 2023, cette attribution constitue le « socle » de la compensation. La dynamique de cette fraction, qui suit la dynamique nationale de la TVA, abonde un fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET) réparti selon des modalités fixées par décret ;

- pour les départements, en application des A et B du XXV du même article, cette fraction évolue comme la dynamique nationale de la TVA. Il est à noter que l'article 8 du présent projet de loi de finances prévoit d'instituer un dispositif de garantie de façon à ce que son montant ne puisse être inférieure à son niveau historique (2023).

Le montant de CVAE perçu en année N-1 étant prise en compte pour le calcul des indicateurs financiers au titre de l'année N, il est nécessaire de tirer les conséquences de cette réforme en loi de finances pour 2024.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE CONTINUENT DE JUSTIFIER DES AJUSTEMENTS DES MODALITÉS DE CALCUL DES INDICATEURS FINANCIERS

1. Un ajustement des indicateurs financiers du bloc communal et des départements pour tenir compte de la perte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Le 1° du II du présent article tend à modifier l'article L. 2334-4 du CGCT pour substituer au produit communal et intercommunal de CVAE, dans la formule de calcul du **potentiel fiscal des communes**, le montant de la fraction de TVA perçue en application des A et C du XXIV de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023, majoré d'une fraction du produit de TVA perçu à ce même titre par l'EPCI au prorata de la population de la commune.

À des fins de coordination, le IV du présent article tend à modifier l'article L. 3663-9 du CGCT pour tirer les conséquences de cet ajustement de la formule de calcul du potentiel fiscal des communes au titre du calcul du potentiel fiscal de la métropole de Lyon.

Le 3° du V du présent article tend à modifier l'article L. 5211-29 du CGCT pour substituer au produit de CVAE, dans la formule de calcul du **potentiel fiscal des EPCI et du CIF**, le montant de la fraction de TVA perçue en application du même XXIV de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023.

S'agissant du cas particulier du FPIC, le 13° du II du présent article tend à modifier l'article L. 2336-2 du CGCT de façon à substituer au produit agrégé de CVAE perçu par l'EPCI et les communes membres, dans le calcul du PFIA, le produit agrégé de TVA perçu par eux en application du même XXIV de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023.

S'agissant des départements, le b) du 3° du III du présent article tend à modifier l'article L. 3334-6 du CGCT de façon à substituer au produit de CVAE, dans la formule de calcul du potentiel fiscal, le produit de la fraction de TVA perçu en application des A et B du XXV de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023.

À des fins de coordination, le c) du 4° ainsi que le 5° du même III suppriment la référence à l'ancien fonds national de péréquation de la CVAE des départements prévu par l'article L. 3335-1 du CGCT, abrogé par l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023, dans les règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO et du fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF).

2° Un ajustement, à des fins de sécurité juridique, des modalités de calcul du potentiel fiscal des départements ainsi que des règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO résultant de la suppression de perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Aux termes de l'évaluation préalable du présent article, la référence, dans le calcul du potentiel fiscal des départements comme dans les règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO, au produit de TFPB perçu en 2020 à titre pérenne pose des difficultés au regard du **principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques**, en ce qu'il limite la capacité des indicateurs à refléter les évolutions de la richesse du département.

a) Une mesure d'ajustement des règles de calcul du potentiel fiscal des départements, dont les effets seraient lissés dans le temps

Aussi, **les a) et c) du 3° du III du présent article** tendent à modifier **l'article L. 3334-6 du CGCT** de façon supprimer toute référence à la TFPB perçue en 2020, dans le calcul du **potentiel fiscal des départements**. La **fraction de TVA** perçue en application du C du V de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 prise en compte serait désormais corrigée par sa multiplication par un **indice synthétique** égal à la somme des trois rapports suivants, pondérés chacun par un tiers :

- le rapport entre le revenu par habitant du département et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements ;

- le rapport entre la fraction de TVA susmentionnée rapportée à la population du département et la somme de ces produits pour l'ensemble des départements rapportée à la population de l'ensemble des départements ;

- le rapport entre la moyenne des produits de DMTO des cinq dernières années rapportée à la population du département et la somme de ces moyennes pour l'ensemble des départements rapportée à la population de l'ensemble des départements.

Comme cela avait été prévu dans le cadre de la réforme des indicateurs financiers des communes (voir *supra*) et **afin de lisser dans le temps l'impact financier de cette mesure, le VII du présent article** prévoit que, de 2024 à 2026, le potentiel fiscal soit majoré ou minoré d'une **fraction de correction** visant à égaliser les variations de cet indicateur liées à la réforme. Déterminée dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, cette fraction de correction serait pondérée par un coefficient égal à 1 en 2024, à deux tiers en 2025 et à un tiers en 2026. **L'impact de la réforme serait ainsi intégralement neutralisé en 2024.**

Dégressivité du coefficient appliqué à la fraction de correction de la réforme du potentiel fiscal des départements proposée par l'article 56

Année	Coefficient appliqué à la fraction de correction
2024	1
2025	2/3
2026	1/3

Source : commission des finances du Sénat

b) Une mesure d'ajustement des règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO, dont les effets seraient lissés dans le temps

Le 4° du même III tend à modifier de la même façon **l'article L. 3335-2 du CGCT** de façon à supprimer toute référence à la TFPB perçue en 2020, dans la définition des **règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO**. **L'indice synthétique** utilisé pour la répartition de l'enveloppe correspondant à l'ancien FSID, régie par le V du même article, et qui resterait plafonné à 1,3, serait désormais obtenu par la somme des deux rapports suivants :

- le rapport entre le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier net par habitant du département, pondéré par un tiers ;

- le rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département, pondéré par deux tiers.

Cet indice ne fait ainsi plus intervenir de référence au taux de TFPB, au profit d'une prise en compte accrue du revenu moyen par habitant.

Dans le même souci de lisser dans le temps l'impact financier de cette mesure, le VIII du présent article prévoit que, de 2024 à 2026, l'effet du « remplacement » au sein de l'indice de l'indicateur lié au taux de TFPB par un indicateur de revenu moyen par habitant soit atténué par :

- d'une part, une pondération du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département limitée à cinq douzièmes en 2024, six douzièmes en 2025 et sept douzièmes en 2026 ;

- d'autre part, la conservation temporaire au sein de l'indice synthétique du rapport entre le taux d'imposition de TFPB du département en 2020 et le taux moyen national d'imposition de TFPB en 2020 pour

l'ensemble des départements. Ce rapport serait pondéré par trois douzièmes en 2024, par deux douzièmes en 2025 et par un douzième en 2026. Le taux d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties pris en compte est celui de 2020.

Mesure de lissage dans le temps des effets de la suppression de la prise en compte du taux de TFPB appliqué en 2020 dans les règles de répartition du fonds national de péréquation des DMTO proposée par l'article 56

Indicateur	Pondération des indicateurs utilisés pour le calcul de l'indice synthétique permettant la répartition de l'enveloppe prévue au V de l'article L. 3335-2 du CGCT				
	2023	2024	2025	2026	2027
Potentiel financier par habitant	4/12	4/12	4/12	4/12	4/12
Revenu moyen par habitant	4/12	5/12	6/12	7/12	8/12
Taux de TFPB 2020	4/12	3/12	2/12	1/12	-

Source : commission des finances du Sénat

*

En première lecture à l'Assemblée nationale, ces dispositifs n'ont été modifiés que par un amendement rédactionnel des rapporteurs spéciaux Joël Giraud et Marina Ferrari, intégré au texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : SI LES AJUSTEMENTS DES INDICATEURS FINANCIERS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE SONT NÉCESSAIRES, LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE L'EFFORT FISCAL DÈS 2024 EST ENCORE PRÉMATURÉE

1. Les ajustements proposés aux modalités de calcul des indicateurs financiers du bloc communal et des départements étaient nécessaires pour tenir compte de l'évolution de leurs paniers de ressources

Le remplacement, dans les formules de calcul des indicateurs financiers des communes et des départements, du produit de la CVAE par celui de la fraction de TVA versée en compensation ne pose pas les mêmes difficultés que celles engendrées par la suppression de la THRP. En effet,

dans la mesure où les collectivités territoriales n'exerçaient pas de pouvoir de taux sur le CVAE, cette mesure se limite à substituer un produit réel à un autre.

La mesure n'appelle donc pas de dispositif de correction spécifique ou de lissage dans le temps de son impact financier.

S'agissant des départements, **la suppression de la référence au taux de TFPB appliqué en 2020 était rendue nécessaire pour des raisons d'ordre juridique, au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.** En matière de péréquation financière, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que des différences de traitement pouvaient certes être admises mais à la condition que celles-ci ne soient pas pérennes¹.

La DGCL a indiqué aux rapporteurs spéciaux que les effets de la réforme aboutiraient, en absence de correction, à des variations d'attributions de DGF résultant de cette réforme du calcul potentiel fiscal limitées, comprises entre - 1,1 % et + 2,2 %. Compte tenu de la fraction de correction que le présent article prévoit d'instituer, l'impact financier serait lissé jusqu'à une application pleine en 2027.

Auditionnée par les rapporteurs spéciaux, l'Assemblée des départements de France a cependant signalé que la réforme intervenant dans un contexte marqué, en parallèle, par une réforme des concours attribués par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre du financement des compétences sociales des départements, concours qui font également intervenir le potentiel fiscal. De telles évolutions pourraient justifier des ajustements de la formule de calcul ou de la trajectoire de lissage résultant du présent article à l'horizon du projet de loi de finances pour 2025. En tout état de cause, la mesure de lissage prévue au présent article prévoit en 2024, une neutralisation de l'impact de la réforme sur la répartition de la DGF, et quasi-intégrale sur la répartition du fonds national de péréquation des DMTO.

2. La nécessité de prolonger, en 2024, la suspension de la réforme de l'effort fiscal

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, les rapporteurs spéciaux avaient jugé la réforme de l'effort fiscal prématurée alors que la délibération n° 2021-12 du CFL du 20 juillet 2021 se limitait à « *l'envisager* ». Il est à noter que cette solution n'est d'ailleurs présentée que comme transitoire par le CFL, qui estimait que l'indicateur pourrait être à terme remplacé par la prise en compte du seul revenu par habitant de la

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018, Communauté d'agglomération du Grand Sénonais.

commune, sous réserve d'une évaluation des conséquences d'un tel remplacement.

En retirant de la formule de calcul de l'indicateur la prise en compte des produits fiscaux intercommunaux, il est acquis que son application serait fortement pénalisantes pour les communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fortement intégrés.

Le Gouvernement, contre l'avis alors exprimé par la commission des finances, a persisté dans sa volonté de maintenir dans la loi le principe de la réforme, tout en neutralisant son impact au titre de 2022.

Les premières simulations présentées au CFL par la DGCL courant 2022 ont documenté l'impact très important de cette réforme sur les communes. Si la fraction de correction n'avait pas été appliquée, elle aurait entraîné des évolutions moyennes de l'effort fiscal supérieures à 5 % dans l'ensemble des strates, et pouvant aller jusqu'à 16 %. L'impact aurait été particulièrement important dans les strates les plus peuplées et parmi les communes de moins de 500 habitants.

Simulation de l'impact de la réforme de l'effort fiscal en 2022 en l'absence de neutralisation

EF moyen 2022 brut	Variation de l'EF 2022 hors FC par rapport à l'EF 2021	
	En valeur	En %
0,882507	-0,105753	-10,70%
0,952052	-0,072473	-7,07%
0,983232	-0,061013	-5,84%
1,011518	-0,076844	-7,06%
1,031152	-0,088996	-7,95%
1,071293	-0,093548	-8,03%
1,104723	-0,087114	-7,31%
1,130098	-0,091999	-7,53%
1,118488	-0,088625	-7,34%
1,102176	-0,116873	-9,59%
1,081692	-0,165920	-13,30%
1,047674	-0,134136	-11,35%
0,919133	-0,174926	-15,99%
1,132132	-0,181855	-13,84%
0,856138	-0,060133	-6,56%

EC : effort fiscal ; FC : fraction de correction.

Source : Direction générale des collectivités locales

L'année suivante, la délibération n° 2022-10 du CFL du 6 septembre 2022 a reconnu que cette réforme ne pouvait être considérée comme pérenne au regard « des effets indésirables qu'est

susceptible de produire la suppression des produits fiscaux levés par les EPCI à fiscalité propre sur le territoire d'une commune du calcul de cet indicateur ». Le CFL a également jugé insatisfaisantes les alternatives envisagées à ce jour compte tenu des simulations réalisées (suppression de l'effort fiscal, remplacement par un indicateur de revenu par habitant), et a donc jugé que **ses travaux devaient se poursuivre afin d' « identifier la possibilité de réformer l'effort fiscal ou de lui substituer d'autres indicateurs dans la répartition des dotations et fonds de péréquation »**. Cette délibération avait justifié la décision, en loi de finances initiale pour 2023, de suspendre l'application de la réforme

Faute de travaux complémentaires menés en 2023, l'application dès 2024 de cette réforme, mal préparée et rejetée par les associations d'élus locaux auditionnées par les rapporteurs spéciaux, paraît encore prématurée. Par leur amendement FINC.3, ils proposent que ses effets soient à nouveau intégralement neutralisés en 2023.

III. LES MESURES RELATIVES AUX COMMUNES NOUVELLES

A. LE DROIT EXISTANT : L'ATTRIBUTION DE LA DGF AUX COMMUNES NOUVELLES FAIT L'OBJET DE RÈGLES SPÉCIFIQUES

1. Au sein de la DGF, les communes nouvelles bénéficient de garanties spécifiques

Le régime juridique des communes nouvelles est issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹. **Au 1^{er} janvier 2023, la France compte 795 communes nouvelles.**

Dans l'objectif d'inciter les fusions de communes, **un régime dérogatoire à la répartition de droit commun de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été institué au profit de ces communes.** Ce régime financier prévoit notamment une protection, pendant leurs trois premières années d'existence, des communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants créées à compter du 2 janvier 2017 contre les baisses de dotation forfaitaire, en application de l'article L. 2113-20 du CGCT, et contre les de dotations de péréquation en application de l'article L. 2113-22 du même code, auxquelles elles sont susceptibles d'être confrontées compte tenu de la possible variation des indicateurs financiers liée au changement d'échelle résultant de la fusion.

¹ Dispositions codifiées aux articles L. 2113-1 à L. 2113-22-2 du code général des collectivités territoriales.

Par dérogation, **les II et IV de l'article L. 2113-20 du CGCT** précité prévoient que dans le cas où une commune nouvelle, créée à compter du renouvellement des conseils municipaux de 2020 et regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants, rassemble toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI tout en n'appartenant pas à elle-même à un EPCI à fiscalité propre (dite « **commune-communauté** ») perçoit, au cours des trois premières années suivant sa création, non seulement une attribution au titre de la dotation forfaitaire communale au moins égale à la somme des dotations forfaitaires perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle mais également :

- une dotation égale aux montants de la dotation liée à la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle (CPS) perçus par le ou les EPCI l'année précédant la création de la commune nouvelle ;

- une dotation dite « de compétences intercommunales » égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçus par le ou les EPCI l'année précédant la création de la commune nouvelle. Pour les années ultérieures, le montant de cette dotation reste fixe, sous réserve des minorations pouvant lui être appliquées au titre du financement des besoins de financement internes à la DGF (voir *supra*).

Il est à noter que la loi de finances initiale pour 2022¹ a également prévu une éligibilité dérogatoire à la DSR pour les communes nouvelles de plus de 10 000 habitants dès lors que la population de chacune des communes fusionnées ne dépassait pas ce seuil et que la commune nouvelle est peu dense ou très peu dense au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)².

S'agissant en revanche de **la DSU**, l'article L. 2334-18-2 du CGCT prévoit qu'**une commune éligible deux années de suite bénéficie d'une garantie de non-baisse. Une commune nouvelle constituant une entité juridique distincte ne saurait donc, en l'état du droit, se prévaloir de cette mesure** au motif que l'une de ses communes membres était éligible à la DSU l'année précédente.

2. Des règles spécifiques sont prévues en cas de division de communes

En cas de division d'une commune, **l'article L. 2334-12 du CGCT** prévoit que la dotation forfaitaire de l'ancienne commune est répartie entre chaque nouvelle commune au prorata de la population.

¹ Article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² Article L. 2334-22-2 du code général des collectivités territoriales.

En revanche, la loi ne prévoit pas les modalités de répartition des dotations de péréquation.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF DE GARANTIE EN MATIÈRE DE DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DIVERSES MESURES DE PRÉCISIONS SUR LE RÉGIME FINANCIER DES COMMUNES ISSUES DE FUSIONS OU DE DIVISIONS

1. L'introduction d'un nouveau dispositif de garantie en matière de dotation de solidarité urbaine au profit des communes nouvelles

Le 9° du II du présent article tend à modifier l'article L. 2334-18-2 du CGCT de façon à permettre, à titre dérogatoire, aux communes nouvelles regroupant au moins une commune éligible à la DSU l'année précédant la fusion d'être considérées comme ayant été éligibles l'année précédant la fusion. **Les communes nouvelles pourraient ainsi bénéficier de la garantie de non baisse de la DSR dès l'année de leur création.** La garantie porterait sur un montant égal à la somme des attributions perçues par les anciennes communes éligibles perçu l'année précédant la création de la commune nouvelle.

2. Des mesures de précisions sur le régime financier des communes issues de fusions ou de divisions

Le I du présent article procède à une réécriture partielle des II et IV de l'article L. 2113-20 du CGCT afin de **clarifier les règles de calcul des garanties de DGF octroyées aux communes-communautés** dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants au cours des trois années suivant leur création. La première année, celle-ci sera bien égale à la somme des dotations CPS et des dotations d'intercommunalité par les communes fusionnées l'année précédant la fusion. Cette dotation ne serait cependant plus fixe, sous réserve des minorations susceptibles de lui être appliquée au titre du financement des besoins de financement internes à la DGF, mais évoluerait suivant le même taux que le montant global de la dotation d'intercommunalité. À titre d'exemple, l'augmentation de 90 millions d'euros de cette dotation, proposée au 1° du V du présent article (voir *supra*) correspond à un taux d'évolution de 5,3 %.

Le 2° du II du présent article vise à rétablir l'article L. 2334-6 du CGCT de façon à **combler le vide juridique relatif aux règles de répartition des dotations de péréquation entre les communes issues d'une division.** Ainsi, en cas de division de communes, tant que les données permettant de calculer les indicateurs financiers de ces communes ne sont pas disponibles, les indicateurs financiers applicables seraient ceux calculés pour l'ancienne commune l'année précédant la division, répartis entre elles au prorata de leur population.

Le 5° du même II tend à modifier l'article L. 2334-12 du CGCT relatif au calcul de la dotation forfaitaire des communes issues d'une division, afin de préciser que ces règles sont applicables aux divisions résultant de l'annulation juridictionnelle d'une décision de fusion de communes.

*

Ces dispositifs n'ont pas fait l'objet de modification dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX: DES AJUSTEMENTS MINEURS AU RÉGIME FINANCIER DES COMMUNES NOUVELLES

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces ajustements ainsi proposés au régime financier applicable aux communes nouvelles et aux communes issues de divisions.

Ils relèvent que la principale évolution prévue par le projet de loi de finances concerne la création d'une dotation *ad hoc*, financée par prélèvement sur les recettes de l'État, d'un montant estimé à 8 millions d'euros et se substituant au « pacte de stabilité » jusqu'ici intégré à l'enveloppe de la DGF¹.

IV. UNE MESURE RELATIVE AU FONDS D'AIDE POUR LE RELOGEMENT D'URGENCE

A. LE DROIT EXISTANT: LE FONDS D'AIDE POUR LE RELOGEMENT D'URGENCE A ÉTÉ PROROGÉ ET RÉABONDÉ À PLUSIEURS REPRISES

Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (Faru), les dispositions de l'article 39 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 codifiées à l'article L. 2335-15 du CGCT. Il permet d'accorder des aides financières aux communes ou aux EPCI pour assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation. Il peut également leur être attribuée une aide pour mettre les locaux hors d'état d'être utilisables.

L'aide, versée sous forme de subvention, est destinée à recouvrir tout ou partie (75 % ou 100 %) des frais engagés.

¹ Pour plus de détails, le lecteur peut se reporter au commentaire de l'article 60 du présent rapport.

L'octroi des subventions est actuellement réalisé par le ministre de l'intérieur, après instruction par le préfet de département.

Le dispositif, qui devait s'éteindre en 2020, a fait l'objet d'une prorogation d'un an en loi de finances initiale pour 2020 puis de cinq ans, soit jusqu'à 2025, en loi de finances initiale pour 2021¹.

En 2006, 2018 et 2020, le Faru a fait l'objet d'un abondement exceptionnel financé par un prélèvement sur l'enveloppe de la DGF. En loi de finances initiale pour 2020, cet abondement était de 1 million d'euros, portant alors son enveloppe à environ 2,5 millions d'euros. La consommation annuelle moyenne des crédits de ce fonds est environ de 1 million d'euros par an².

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN NOUVEAU RÉABONDEMENT DU FONDS D'AIDE POUR LE RELOGEMENT D'URGENCE PRÉLEVÉ SUR LA DGF DU BLOC COMMUNAL

Le VI du présent article vise à prévoir, en 2024, un **nouvel abondement du Faru** financé par un prélèvement à hauteur de **2,5 millions d'euros** sur l'enveloppe de DGF du bloc communal.

*

Ce dispositif n'a pas fait l'objet de modification dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE MESURE QUI NE DOIT PAS DISPENSER D'UNE RÉFLEXION STRUCTURELLE SUR L'AVENIR DU FONDS

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette proposition, motivée par le fait que, selon le rapport relatif à la situation des finances publiques locales annexé au présent projet de loi de finances, « *le niveau des crédits disponibles ne permettra plus de faire face aux subventions qui devraient être accordées en 2024* ».

Si l'abondement proposé ne représente qu'une part marginale de l'enveloppe de la DGF du bloc communal (18,6 milliards d'euros), la méthode consistant à proroger et ré-abonder ce fonds par à-coups n'est satisfaisante ni pour les services de l'État ni pour les élus locaux, en limitant leur visibilité sur les moyens pouvant être consacrés à la politique de

¹ Article 254 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Annexe n° 25 « Relations avec les collectivités territoriales » au Tome III du Rapport général n° 140 (2019-2020) faite par Charles GUENÉ et Claude RAYNAL au nom de la commission des finances du Sénat, 21 novembre 2019.

relogement d'urgence. **Une réflexion structurelle doit donc rapidement s'engager au sujet de la pérennité et du niveau de dotation de ce fonds.**

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 56 bis (nouveau)

Faculté pour les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris de verser des fonds de concours à leurs communes membres

Le présent article prévoit d'ouvrir aux établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris la faculté, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale, de déroger au principe de spécialité pour attribuer des fonds de concours à ses communes membres, destinés au financement de projets locaux.

Une telle mesure semble venir combler une lacune dans le cadre régissant les relations financières entre les entités qui composent la Métropole du Grand Paris.

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : PAR DÉROGATION AU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ, LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ONT LA FACULTÉ DE VERSER DES FONDS DE CONCOURS À LEURS COMMUNES MEMBRES

Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre un EPCI et ses communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple des conseils municipaux et des organes délibérants des intercommunalités.

Ce mécanisme est dérogoire au principe de spécialité qui régit les EPCI, en vertu duquel celui-ci n'a pas la possibilité d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres.

Les fonds de concours sont autorisés pour :

- les communautés de communes, en application du V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ;
- les communautés d'agglomération, en application du VI de l'article L. 5216-5 du même code ;
- les communautés urbaines en application de l'article L. 5215-26 du même code ;

- les métropoles, en application de l'article L. 5217-7 du même code par renvoi de l'article L. 5215-26 précité.

L'attribution de fonds de concours est également possible pour les syndicats de communes exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité¹ et pour les syndicats mixtes en charge de l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes².

Dans chaque cas, la loi prévoit que le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours (soit une exigence de participation minimale de 50 %).

La faculté de verser des fonds de concours n'est cependant pas ouverte aux établissements publics territoriaux (EPT) qui se sont substitués, à compter de 2016, aux anciens EPCI à fiscalité propre sur le territoire de l'actuelle Métropole du Grand Paris (MGP). En effet, **l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales** relatif aux compétences de ces établissements ne comporte aucune disposition permettant une dérogation de cette nature au principe de spécialité.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE FACULTÉ POUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX DE VERSER DES FONDS DE CONCOURS À LEURS COMMUNES MEMBRES

Le présent article additionnel est issu d'un amendement déposé par la députée Céline Calvez et plusieurs de ses collègues, intégré au texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Il tend à modifier **l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales** de façon à **permettre le versement de fonds de concours entre l'EPT et ses communes membres**, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

Comme pour les EPCI, de tels fonds de concours ne pourraient être versés que dans le cadre d'accords concordants, exprimés à la majorité, du conseil de territoire et des conseils municipaux concernés.

Il est également précisé que le montant total des fonds de concours ne pourrait excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

¹ Article L. 5212-26 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5722-10 du code général des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE MESURE BIENVENUE, COMBLANT UNE LACUNE DU CADRE FINANCIER DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver la mesure proposée, qui est de nature à faciliter le financement des projets locaux portés par les communes de la MGP.

Le dispositif semble venir combler une lacune du cadre régissant les relations financières complexes entre les différentes entités au sein de la MGP.

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 57

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

Le présent article prévoit une réforme globale de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales.

Le dispositif actuel, doté de 41,6 millions d'euros est composé de 4 fractions :

- la première fraction est répartie entre les communes dont le territoire terrestre est couvert à plus de 50 % par un site Natura 2000 ;
- la deuxième fraction est répartie entre les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national ;
- la troisième fraction est répartie entre les communes dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin ;
- la quatrième fraction est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel régional.

Pour en bénéficier, les communes doivent compter moins de 10 000 habitants et avoir un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique.

La nouvelle dotation, désormais intitulée « dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales », d'un montant de 100 millions d'euros, est, quant à elle, destinée aux communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

Ce nouveau dispositif étend 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.

Pour autant, le présent article renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'éligibilité des communes, les modalités de prise en compte des aires protégées ou des aires marines protégées ainsi que les modalités de calcul des attributions, de sorte qu'il est impossible, à ce stade, de connaître le nombre de communes qui seront concernées ainsi que les montants individuels moyens qu'elles percevront, d'autant que, contrairement au dispositif existant, il n'existe pas, pour cette dotation de montant plancher.

Les rapporteurs spéciaux saluent donc l'extension prévue et l'effort budgétaire qui en résulte mais se montreront particulièrement vigilants aux modalités et critères d'éligibilité et d'attribution qui seront définis par décret afin de s'assurer que les montants perçus soient suffisamment significatifs pour contribuer réellement à l'accompagnement des communes dans leurs actions de protection de la biodiversité.

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CRÉATION, DÈS 2020, D'UNE DOTATION « NATURA 2000 », QUI A, PAR LA SUITE, ÉTÉ ÉTENDUE ET TRANSFORMÉE

A. UNE DOTATION CRÉÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2020 PUIS ÉTENDUE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2021

1. La création d'une dotation « Natura 2000 »

L'article 256 de la loi de finances pour 2019¹ a institué une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000. Cette dotation était initialement répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont **le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000** mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, au prorata de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1^{er} janvier de l'année précédente et de la population.

D'un montant de 5 millions d'euros, cette dotation a été financée par prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

2. L'extension du dispositif dès 2021

L'année suivante, l'article 252 de la loi de finances pour 2020², codifié à l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales, a étendu le dispositif existant en instituant une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 **ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin**. Cette dotation comportait alors trois fractions :

- **la première fraction de la dotation était égale à 55 % du montant total de la dotation**. Elle était répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont **le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000** mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée 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 ;

¹ Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018.

² Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019.

- **la deuxième fraction de la dotation était égale à 40 % du montant total de la dotation.** Elle était répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, dont **le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national** mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement et qui ont adhéré à la charte du parc national mentionnée à l'article L. 331-3 du même code. 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 ;

- **la troisième fraction de la dotation était égale à 5 % du montant total de la dotation.** Elle était répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont **le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin** mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est calculée en rapportant le montant de cette fraction au nombre de communes concernées.

Tirant les conséquences de l'extension du périmètre de la dotation pour la protection de la biodiversité, **les crédits y afférents ont été portés de 5 à 10 millions d'euros** par un nouveau prélèvement supplémentaire sur la dotation globale de fonctionnement, le **III de l'article 252 de la loi de finances pour 2021 précisant que** : « *en 2020, la différence entre les sommes réparties et la somme répartie en 2019 en application de l'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 est prélevée sur la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale* ».

3. Les communes bénéficiaires des trois fractions en 2021

En 2021, 1 540 communes ont bénéficié de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité pour un montant total de 9 999 977 euros répartis comme suit :

- 1 228 communes ont perçu un total de 5 500 000 euros au titre de la part Natura 2000 ;

- 141 communes ont perçu un total de 4 000 000 euros au titre de la part « parcs nationaux » ;

- 219 communes ont perçu un total de 499 977 euros au titre de la part « parc marins ».

32 communes ont bénéficié des parts 1 et 2 et 16 communes ont bénéficié des parts 1 et 3 de la dotation.

Les montants reçus sont compris entre 131 euros (commune de Chateaufvieux-les-fosses, dans le Doubs) et 238 735 euros (commune de Plaine-des-Palmistes, à La Réunion).

B. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF EN 2022 PAR LA CRÉATION D'UNE 4ÈME FRACTION ET PAR L'ABAISSEMENT DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

1. La création d'une 4^e fraction

La loi de finances pour 2022 a créé une 4^{ème} fraction, égale à 21 % du montant total de la dotation, et répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants, caractérisées au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée, comme peu denses ou très peu denses au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel régional.

2. Un abaissement des critères d'éligibilité et une hausse de la dotation minimale

Le taux de couverture pour pouvoir bénéficier de la part Natura 2000 a été abaissé, par la loi de finances pour 2022, de 75 % à 50 % du territoire afin de permettre à un plus grand nombre de communes de pouvoir bénéficier de cette dotation.

Par ailleurs, le dispositif issu de la loi de finances pour 2022 prévoit que **le montant attribué aux communes éligibles au titre des fractions « Natura 2000 », « Parcs naturels marins » et « Parcs naturels régionaux » ne peut être inférieur à 1 000 euros**. Pour les seules communes bénéficiant de la dotation au titre de la fraction « parcs nationaux », **le montant minimum de dotation est de 3 000 euros**.

3. Des ajustements divers également prévus en LFI 2022

En sus de de la création d'une 4^e fraction, de l'abaissement du seuil de taux de couverture et de l'instauration d'un montant minimum de dotation, la LFI 2022 a prévu plusieurs ajustements techniques ou rédactionnels :

- premièrement, elle a modifié l'intitulé de la dotation qui est devenu la « **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales** » ;

- deuxièmement, **elle a substitué le potentiel financier au potentiel fiscal** dans les critères d'éligibilité afin de mieux refléter la richesse mobilisable par les communes ;

- troisièmement, elle a prévu **une augmentation progressive de la dotation, sur trois ans**, pour les communes devenant éligibles du fait d'une **adhésion à une charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional** afin de lisser dans le temps les effets d'une telle adhésion notamment en termes de charges supplémentaires qu'elle représente pour les communes. Ainsi, il est prévu que la première année d'éligibilité, l'attribution est minorée des deux tiers et, la deuxième année, l'attribution est minorée d'un tiers. Cependant, cette disposition ne s'applique pas aux communes nouvellement éligibles en 2022.

4. Un élargissement du dispositif d'un coût de 14,3 millions d'euros

La création d'une 4^e fraction est estimée à 5 millions d'euros et l'abaissement de 75 % à 50 % du taux de couverture d'une zone Natura 2000 sur le territoire d'une commune à 9,3 millions d'euros, **soit un total de 14,3 millions d'euros gagé par une diminution de la DGF à hauteur de 4,3 millions d'euros.**

Ainsi, avec cette réforme, le montant total de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales est porté de 10 à 24,3 millions d'euros.

5. Les communes bénéficiaires des 4 fractions en 2022

À la suite des modifications intervenues en LFI 2022, **4 871 communes ont bénéficié de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité** pour un montant total de 24 299 874 euros répartis comme suit :

- 2 203 communes ont perçu un total de 14 800 000 euros au titre de la part Natura 2000 pour un montant moyen de 6 718 euros ;

- 146 communes ont perçu un total de 4 000 000 euros au titre de la part « parcs nationaux » pour un montant moyen de 27 397 euros ;

- 218 communes ont perçu un total de 499 974 euros au titre de la part « parc marins » pour un montant moyen de 2 293 euros ;

- 2 763 communes ont perçu un total de 5 000 000 euros au titre de la part « parcs naturels régionaux » pour un montant moyen de 1 810 euros.

Les montants reçus sont compris entre 1 000 euros et 236 988 euros (commune de Plaine-des-Palmistes, à La Réunion, au titre de la fraction « Parcs nationaux »).

C. UNE DERNIÈRE EXTENSION DU DISPOSITIF EN LFI 2023 AFIN D'AUGMENTER LES ATTRIBUTIONS INDIVIDUELLES

1. Une augmentation globale des fractions et des attributions individuelles fixées, pour chaque fraction, à 3 000 euros

Le dispositif issu de la loi de finances pour 2023 prévoit une première augmentation du niveau global de chaque fraction en portant :

- la fraction « Natura 2000 » de 14,8 millions d'euros à 15,8 millions d'euros soit une hausse de 1 million d'euros ;

- la fraction « Parcs nationaux » de 200 000 euros à 4,2 millions d'euros ;

- la fraction « Parcs naturels régionaux » de 5 à 9,5 millions d'euros.

Par ailleurs, la LFI 2023 a prévu que le montant attribué aux communes éligibles au titre des quatre fractions ne peut être inférieur à 3 000 euros. Ce plancher a notamment vocation à éviter une trop grande dispersion de la dotation et de renforcer l'aide de l'État aux collectivités dans leurs actions pour la protection des aménités rurales.

Ce passage d'un seuil de 1 000 euros à 3 000 euros pour les fractions « Natura 2000 », « Parcs naturels marins » et « Parcs naturels régionaux », la fraction « parcs nationaux » bénéficiant déjà d'un minimum de 3 000 euros, représente un coût de 7,3 millions d'euros en sus des augmentations de fractions précitées.

2. Une extension du périmètre pour les fractions « parcs nationaux » et « parcs naturels régionaux »

De surcroît, la LFI 2023 a étendu l'éligibilité de la fraction « parcs nationaux » aux communes dont le territoire est situé en tout ou partie dans un parc national sous réserve du respect des autres conditions d'éligibilité à cette fraction. L'objectif est d'assurer une égalité de traitement entre toutes les communes situées dans un parc national et de poursuivre le mouvement de verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

En effet, la fraction « parcs nationaux » de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales était précédemment versée aux seules communes dont le territoire terrestre était en tout ou partie compris dans un cœur de parc national mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, qui ont adhéré à la charte du parc national mentionnée à l'article L. 331-3 du même code, et qui sont éligibles aux différents autres critères de la fraction.

Cette réforme a ainsi permis à 200 communes supplémentaires de bénéficier de subventions au titre de la fraction « parcs nationaux » pour un coût global de 600 000 euros.

Enfin, la LFI 2023 a étendu l'éligibilité de la fraction « Parcs naturels régionaux » de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales à l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate et qui respectent par ailleurs les autres conditions d'éligibilité à cette fraction.

En effet, précédemment, il existait une différence d'éligibilité des communes entre les différentes fractions de la dotation « biodiversité et aménités rurales » quant au critère financier retenu. Celui concernant la fraction « Parcs naturels régionaux » était plus restrictif que celui des autres fractions et conduisait à exclusion de nombreuses communes de la dotation puisqu'il se basait sur un potentiel financier par habitant inférieur à celui de la strate alors que, pour les trois autres fractions, il se basait sur un potentiel financier inférieur au double de celui de la strate.

Cette modification a ainsi permis d'assurer une harmonisation des critères financiers d'éligibilité pour toutes les fractions de la dotation, évitant de ce fait d'exclure des communes qui font face à des charges liées à la protection de la biodiversité sur leur territoire mais qui se situeraient légèrement au-dessus de la moyenne de potentiel financier des communes de leur strate.

Cette mesure présentait un coût supplémentaire de 4,3 millions d'euros.

Il ressort de ces réformes successives, qu'à l'issue de la LFI 2023, cette dotation était dotée de **41,6 millions d'euros** répartis comme suit :

Fractions de la dotation de biodiversité en 2023

(en euros)

Fraction de la dotation	Montant
Natura 2000	17 300 000,00
Parcs nationaux	4 800 000,00
Parcs naturels marins	700 000,00
Parcs naturels régionaux	18 800 000,00
Total dotation	41 600 000,00

Source : commission des finances du Sénat à partir du code général des collectivités locales

3. Les communes bénéficiaires des 4 fractions en 2023

À la suite des modifications intervenues en LFI 2023, **6 388 communes soit 4 848 de plus qu'en 2021 et 1 517 de plus qu'en 2022, ont bénéficié de la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité** pour un montant total de 41 599 825 euros :

- 156 communes situées en cœur de parc national ;
- 210 communes situées en zone d'adhésion d'un parc national ;
- 2 210 communes situées en zone Natura 2000 ;
- 217 communes situées en parc naturel marin ;
- 4 312 communes situées en parc naturel régional.

Les montants reçus sont compris entre 3 000 euros et 234 058 euros (commune de Plaine-des-Palmistes, à La Réunion)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE REFONTE GLOBALE DE LA DOTATION « BIODIVERSITÉ »

Le présent article prévoit une refonte totale de la dotation pour la protection de la biodiversité et pour la revalorisation des aménités rurales qui aux termes du 2^{ème} alinéa du 2° de l'article 57 sera désormais intitulée « dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales ».

A. UNE PRISE EN COMPTE DE L'ENSEMBLE DES AIRES PROTÉGÉES

Le nouveau dispositif prévoit que cette dotation sera attribuée aux communes rurales dont **une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.**

En cela, il diffère du précédent dispositif qui était limité aux communes dont le territoire était pour tout ou partie situé dans :

- une zone Natura 2000 ;
- un parc national ;
- un parc naturel marin ;
- un parc naturel régional.

Le 3^e alinéa du 2° précise que la liste des catégories d'aires protégées prises en compte pour l'attribution de la dotation est fixée par décret en Conseil d'État.

D'après les dernières données disponibles, en 2021, selon la base de données mondiale des aires protégées, la France comptait 5 923 aires protégées couvrant une superficie totale d'environ 3,6 millions de km², ce qui représente 34,7 % de son territoire marin et terrestre.

Au niveau marin, ces aires protégées couvrent 34,9 % de nos océans, mers et littoraux à raison de 50,4 % pour la métropole et 34,3 % pour les outre-mer.

Au niveau terrestre, 32,4 % du territoire est couvert par des aires protégées, dont 27,3 % pour la métropole et 55,6 % pour les outre-mer.

Ces chiffres prennent en compte tous les types d'aires protégées rapportés par la France dans la base de données mondiale des aires protégées, incluant les désignations internationales ainsi que les aires protégées désignées au titre des Codes de l'environnement de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna.

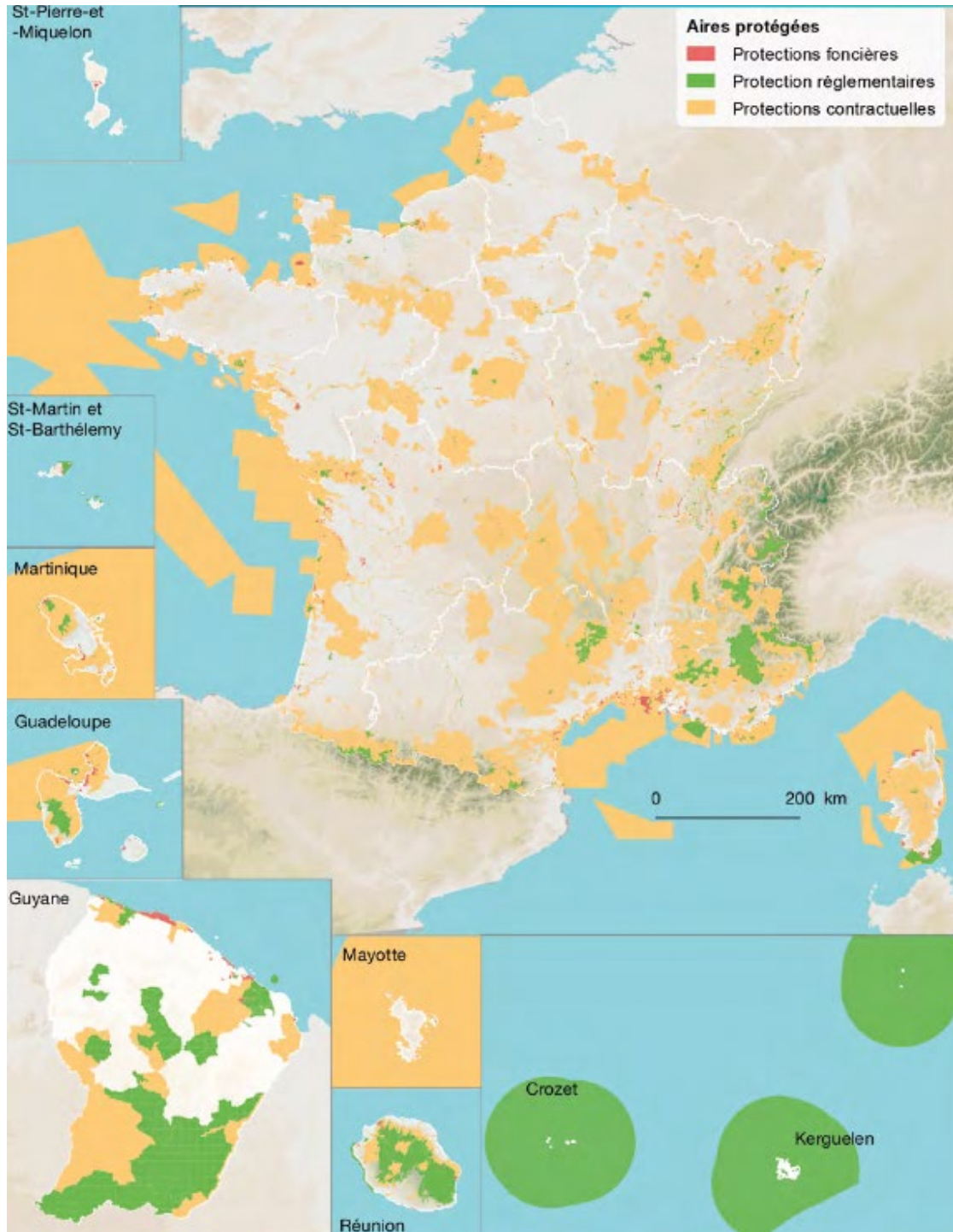
Les aires protégées peuvent être classées de la manière suivante :

- les aires protégées de nature réglementaire, qui concernent les parcs nationaux, réserves naturelles nationales, régionales et de Corse et leurs périmètres de protection, les arrêtés préfectoraux de biotope/géotope/habitats naturels, les réserves nationales de chasse et de faune sauvage et les réserves biologiques ;

- les aires protégées de type contractuel, qui concernent les Parcs Naturels Régionaux, les Parcs Naturels Marins, les sites Natura 2000 ainsi que les aires d'adhésion des parcs nationaux et certains sites gérés par les Conservatoires d'Espaces Naturels ;

- les aires protégées fondées sur l'acquisition et la maîtrise foncière, caractérisées par les espaces acquis par les Conservatoires des Espaces Naturels et par le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres.

Couverture nationale des aires protégées à l'exception des désignations internationales et des aires protégées déclarées au titre des Codes de l'environnement des Pays et Territoires du Pacifique



Source : UMS PatriNat, Juin 2021

Par ailleurs, il semble important de souligner que d'autres statuts d'aires protégées pourront entrer progressivement dans les reportages nationaux au fur et à mesure de la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP) 2021-2030, conformément aux critères en cours de définition au niveau national (Espaces Naturels Sensibles, Sites classés, Sites acquis par les agences de l'eau...).

B. MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA DOTATION ET CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ

Le 3^e alinéa du 2^o prévoit que pour les communes dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée, la dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population, d'une part, de la superficie de leur territoire couverte par cette aire protégée, d'autre part.

Pour les communes dont le territoire jouxte une aire marine protégée, la dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population.

Pour autant, le présent article ne précise pas les modalités de calcul des attributions de dotation ni les critères d'éligibilité, notamment financiers, des communes.

En effet, le **III** indique que les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État qui précisera :

- les conditions d'éligibilité des communes à la dotation ;
- les modalités de prise en compte des aires protégées ou des aires marines protégées ;
- les modalités de calcul des attributions.

C. LES COMMUNES CONCERNÉES

Le **II** du présent article précise la définition des communes rurales qui seront concernées. Ainsi, en métropole, **les communes rurales sont les communes caractérisées comme rurales, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques** et selon les données disponibles au 1^{er} janvier de l'année de répartition.

Pour les départements et les régions d'outre-mer, sont considérées comme rurales les communes de moins de 10 000 habitants.

Pour rappel, la définition de l'Insee d'une commune rurale est la suivante : commune peu dense au sens de la grille communale de densité à 3 niveaux. Selon la grille de densité à 4 niveaux, il s'agit des communes peu denses et très peu denses ce qui représente, en 2022, environ 30 000 communes soit 88 % du nombre total de communes.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UN MONTANT CONSÉQUENT MAIS DE NOMBREUX FLOUS SUR CE NOUVEAU DISPOSITIF

A. UNE EXTENSION À L'ENSEMBLE DES ESPACES PROTÉGÉS ET UN RENFORCEMENT DES MOYENS BUDGÉTAIRES BIENVENUS

1. Un périmètre étendu à toutes les aires protégées

À ce jour, la dotation biodiversité ne couvre qu'une partie des espaces protégés au sens de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP), prévue par l'article L. 110-4 du code de l'environnement, et qui vise à couvrir 30 % du territoire national par un réseau d'aires protégées et 10 % de ce même territoire sous protection.

Or, les espaces protégés actuellement exclus du champ de la dotation concourent également à la protection de la biodiversité et à la production et au développement d'aménités rurales : sites faisant l'objet d'arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, géotopes), réserves naturelles et biologiques, zones humides d'importance internationale (« sites Ramsar¹ »), biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco...

Ces zonages peuvent eux aussi induire des contraintes en termes d'aménagement ou d'entretien des espaces, ainsi que constituer le cadre de mise en œuvre d'actions de protection ou de production de services environnementaux.

Aussi, afin d'accompagner financièrement les communes rurales dans leurs actions de protection de la biodiversité et des aménités rurales, en cohérence avec les objectifs poursuivis par la SNAP 2030, cette inclusion de l'ensemble des aires protégées paraît pertinente.

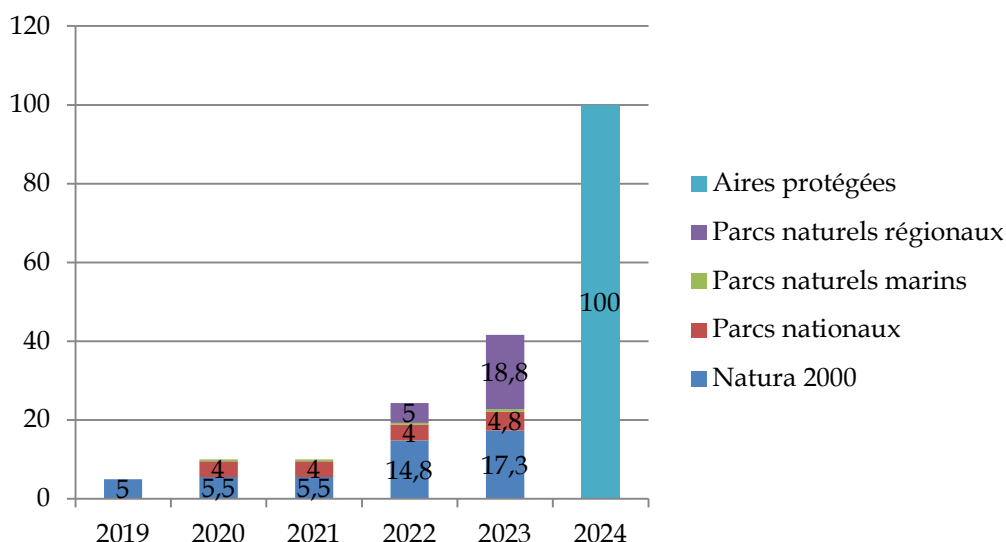
¹ Zone humide d'intérêt international.

2. Un renforcement notable des moyens

Alors que le précédent dispositif était doté de 41,6 millions d'euros en 2023, la nouvelle dotation bénéficiera d'une enveloppe de 100 millions d'euros soit une multiplication par 20 en 6 ans.

Évolution de la dotation « biodiversité » entre 2019 et 2024

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des lois de finances 2019 à 2023 et PLF 2024

B. LA PERSISTANCE DE NOMBREUSES QUESTIONS SUR LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE CETTE NOUVELLE DOTATION

1. Une absence de précisions sur les conditions d'éligibilité et les modalités de calcul

Le III du présent article prévoit que seront précisées par décret en Conseil d'État, les conditions d'éligibilité des communes ainsi que les modalités de calcul de la dotation **de sorte que, à ce stade, il n'est pas possible de savoir si des critères financiers, tel que le potentiel financier, seront pris en compte pour bénéficier de cette dotation comme c'est actuellement le cas dans le dispositif existant.**

De surcroit, si l'article précise que pour les communes dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée, la dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population, d'une part, et de la superficie de leur territoire couverte par cette aire protégée, d'autre part, les critères précis et leur poids respectifs ne sont pas définis. De même, pour les communes dont le territoire jouxte une aire marine protégée,

la dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population sans précision sur les modalités de prise en compte de la population.

2. Une absence de précisions sur les modalités de prise en compte des aires protégées

Le même III de l'article 57 précise également que les modalités de prise en compte des aires protégées ou des aires marines protégées seront définies par décret en Conseil d'État.

Il en résulte qu'il est impossible en l'état de savoir si toutes les aires protégées seront concernées, pour l'entièreté de leur surface ou seulement pour partie et si le classement d'une zone en aire protégée après 2023 entraînera, *de facto*, l'éligibilité des communes rurales s'y situant.

3. Des interrogations sur le nombre de communes éligibles et sur les montants individuels à percevoir

Au final, et l'évaluation préalable n'apporte pas d'éléments sur ce point, le nombre de communes qui seront effectivement concernées par ce nouveau dispositif n'est pas connu, de même que les montants individuels qui leur seront versés.

À ce titre le présent article, contrairement au dispositif précédent, ne prévoit pas de montant plancher, de sorte que, sans connaître le nombre de communes potentiellement éligibles, il est à craindre un phénomène de dispersion et ce malgré le montant conséquent de 100 millions d'euros de cette nouvelle dotation.

Une étude publiée en décembre 2015 par le service de l'observation et des statistiques¹ (SOeS) indique qu'en métropole et dans les DOM (hors Mayotte), 46 % des communes françaises abritent sur leur territoire au moins un site naturel protégé au niveau national ou européen. Ce taux avoisine 95 % dans les DOM et 80 % en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors qu'en Picardie et en Île de France, il atteint respectivement 25 % et 20 %. Ainsi, 16 984 communes abritent sur leur territoire au moins un site naturel protégé au niveau national ou européen.

À grosses mailles, 88 % des communes étant peu denses, il en résulterait que près de 15 000 communes rurales se situeraient sur une aire protégée ce qui équivaldrait à un montant moyen de dotation par commune d'environ 6 700 euros² contre 6 500 euros³ dans le dispositif actuel.

¹ Antoine LEVEQUE (2015), *Les communes abritant des espaces naturels protégés, Chiffres et statistiques, Commissariat général au Développement durable SoES, n°706, 11 pages.*

² 100 millions d'euros / (88 % de 16 984) = 6690 euros.

³ 41,6 millions d'euros / 6388 communes = 6512 euros.

Si les rapporteurs spéciaux saluent l'évolution du dispositif dans son ensemble permettant de prendre en compte l'intégralité des aires protégées et ainsi d'inclure un plus grand nombre de communes, **ils se montreront particulièrement vigilants aux modalités et critères d'éligibilité et d'attribution qui seront définis par décret afin de s'assurer que les montants perçus soient suffisamment significatifs pour contribuer réellement à l'accompagnement des communes dans leurs actions de protection de la biodiversité et d'éviter tout phénomène de saupoudrage.**

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 58

Modalités de répartition de la dotation pour les titres sécurisés

Le présent article tend à refondre les modalités de répartition de la dotation pour les titres sécurisés (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 de supprimer cette architecture en deux parts. La loi se limiterait ainsi à fixer les critères à prendre en compte et laisserait au pouvoir réglementaire toute latitude pour déterminer ses modalités de répartition.

Par leur amendement FINC.4, les rapporteurs spéciaux proposent de conserver l'architecture actuelle de la DTS. L'amendement conserve néanmoins certaines améliorations du dispositif prévues par le présent article, avec notamment la prise en compte des attributions de « certifications d'identité ».

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DOTATION TITRES SÉCURISÉS, UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX COMMUNES ÉQUIPÉES DE STATIONS D'ENREGISTREMENT DE PASSEPORTS ET DE CARTES NATIONALES D'IDENTITÉ

Instituée par la loi de finances initiale pour 2009¹ et régie par l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales, la dotation pour les titres sécurisés (DTS) est une dotation budgétaire annuelle de fonctionnement en faveur des communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité électroniques (CNI).

Elle est financée sur les crédits du programme n° 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Jusqu'en 2022, cette dotation était composée :

- d'une part forfaitaire versée à toutes les communes qui disposent

¹Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

d'une station d'enregistrement (également appelée dispositif de recueil de données biométriques - DR), à hauteur de 8 580 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours ;

- d'une part variable versée aux communes pour chaque station ayant enregistré plus de 1 875 demandes de passeports et de cartes nationales d'identité au cours de l'année précédente. Cette majoration s'élevait à 3 500 euros par DR et ciblait les DR qui fonctionnent à plus de la moitié de leur capacité.

La loi de finances initiale pour 2023¹ a ensuite réformé les règles de fonctionnement de la DTS dans l'objectif de rendre celle-ci plus incitative, mais tout en conservant cette architecture en deux parts.

À compter de 2023, sa part variable est désormais attribuée pour chaque station, en fonction du nombre de demandes de passeports et de cartes nationales d'identité enregistrées au cours de l'année précédente.

Le montant versé n'est plus fixé par la loi mais renvoyé à un décret², qui en a renforcé les montants :

- le montant de la **part forfaitaire** est fixé à **9 000 euros par station** ;
- le montant de la **part variable** est fixé selon un **barème allant de 0 à 12 500 euros**, fixé par décret (voir tableau ci-dessous).

Barème de la part variable de la dotation pour titres sécurisés

(en euros)

Nombre de demandes de titres	Montant de la part variable de la dotation pour les titres sécurisés
1 875 demandes ou moins	0 euro
De 1 876 demandes à 2 500 demandes	5 000 euros
De 2 501 demandes à 3 999 demandes	8 500 euros
4 000 demandes ou plus	12 500 euros

Source : article D. 2335-23 du code général des collectivités territoriales

¹ Article 201 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

² Décret n° 2023-206 du 27 mars 2023 relatif à la dotation pour titre sécurisés, codifié à l'article D. 2335-23 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, **une majoration de la dotation est désormais attribuée aux communes pour chaque station inscrite, au 1^{er} janvier de l'année en cours, à un module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous.** Par dérogation, en 2023, il est précisé que cette majoration est attribuée aux communes pour chaque station inscrite au 1^{er} juillet 2023. Cette majoration, d'un **montant de 500 euros**, a pour objectif d'inciter les communes à passer au travers de plateformes permettant l'annulation automatique d'un rendez-vous si un autre a été obtenu dans une autre commune, et ainsi fluidifier les demandes et limiter les doublons.

Le dernier alinéa de l'article L. 2335-16 du CGCT précité opère un renvoi général au décret pour la détermination de ses modalités d'application.

En 2022, 2 524 communes avaient perçu une attribution au titre de la DTS, dont :

- 2 372 communes au titre de la part forfaitaire ;
- 1 270 communes au titre de la part variable ;
- 1 877 communes au titre d'une majoration exceptionnelle de 4 000 euros instituée par la première loi de finances rectificative pour 2022¹, destinée à accompagner les efforts réalisés par les communes en 2022 pour installer de nouvelles stations et accroître le taux d'utilisation de leurs stations existantes.

En loi de finances initiale pour 2023, un montant de 52 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) a été inscrit. En gestion, cette enveloppe a été abondée de 20 millions d'euros de crédits 2022 reportés sur 2023, portant le **total prévu en 2023 à 72 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE REFONTE DE L'ARCHITECTURE DE LA DOTATION POUR TITRES SÉCURISÉS

Le 1^o du présent article tend à prévoir une réécriture partielle des dispositions de **l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales** relatives à la répartition de la DTS.

Il vise à ce que, à compter de 2024, cette dotation soit répartie entre les communes en fonction :

- du nombre de stations d'enregistrement des demandes de passeports et de CNI en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année en cours ;

¹ Article 39 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

- du nombre de demandes enregistrées au cours de l'année précédente ;

- de l'inscription de ces stations à un module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous.

Il n'est plus fait référence à une quelconque décomposition entre une part forfaitaire et une part variable.

Ces critères ne sont pas hiérarchisés, de sorte que l'inscription à un module dématérialisé interopérable devient un critère placé sur le même plan que les autres, et non un critère de majoration.

L'objectif de cette mesure, présenté dans l'évaluation préalable du présent article, est de donner des manœuvres accrues au pouvoir réglementaire de façon à en « accroître le caractère incitatif » et supprimer des effets de seuil dans la répartition de la dotation.

Les 2°, 3° et 4° du présent article prévoient l'application des dispositions de l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales respectivement en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les circonscriptions territoriales des îles Wallis et Futuna.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : L'INCLUSION DES « CERTIFICATIONS D'IDENTITÉ »

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le Gouvernement a intégré son amendement tendant à **inclure les « certifications d'identité » dans les opérations ouvrant droit au versement de la dotation pour titre sécurisés.**

Ces certifications s'inscrivent dans le cadre de la démarche « France identité », dont l'objectif est de permettre aux usagers d'accéder à distance à des usages sensibles qui ne pouvaient pas être dématérialisés jusqu'à présent, tout en garantissant un niveau de sécurité identique à un face-à-face. Cette certification peut être obtenue après une vérification d'identité réalisée en mairie. Trois départements se sont engagés dans l'expérimentation à ce jour : l'Eure-et-Loir, les Hauts-de-Seine et le Rhône. Le premier usage envisagé de cette certification est l'organisation d'une procuration de vote dématérialisée pour les élections européennes de 2024. Au plan juridique, cette certification est considérée comme la mise à disposition d'un moyen d'identification électronique, tel que défini au paragraphe 2 de l'article 3 du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement et du Conseil.

L'amendement du Gouvernement prévoit en outre d'inclure le nombre de certifications d'identité délivrés dans la liste des critères pris en compte pour la répartition de la dotation.

IV. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX: UN DISPOSITIF DONNANT PEU DE VISIBILITÉ AUX COMMUNES

Le renforcement de la DTS est une nécessité pour accompagner les communes faisant face, depuis la fin de la crise sanitaire, à un afflux massif de demandes et pour raccourcir les délais de délivrance afin d'améliorer le service rendu aux citoyens.

D'après l'évaluation préalable du présent article, **la réforme des modalités d'attribution de la DTS a montré des premiers résultats encourageants** puisque **le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous pour la délivrance des passeports et CNI est passé de 77 jours en juin 2022 à 32 jours selon les estimations les plus récentes**. Ces délais restent néanmoins importants et il convient de continuer à se donner les moyens de les réduire.

À ce titre, **les rapporteurs spéciaux ne peuvent que saluer l'augmentation des crédits prévus au titre de la DTS, portés à 100 millions d'euros au titre de 2024**. Il est également à noter que le projet de loi de finances de fin de gestion en cours d'examen au Parlement prévoit de porter l'enveloppe à ce même montant dès 2023, témoignant du louable effort budgétaire que le Gouvernement est prêt à consentir en faveur du dispositif.

Toutefois, sur le fond, la réforme des modalités de répartition proposée n'est pas satisfaisante, alors que les communes viennent à peine de s'approprier la réforme intervenue cette année et qu'aucune indication précise n'est donnée sur la pondération respective des différents critères prévus.

Si l'évaluation préalable du présent article continue de présenter le nombre de stations d'enregistrement des demandes de passeports et de CNI en fonctionnement dans la commune comme le « critère principal », le dispositif ne le prévoit pas expressément, si ce n'est qu'il le mentionne en premier. Par ailleurs, **la suppression de toute référence à une part forfaitaire n'offre aucune garantie à cet égard**.

En outre, l'argument selon lequel l'architecture actuelle comporte des effets de seuils trop importants ne tient pas véritablement puisque le barème de la part variable étant fixé par décret, il n'appartient qu'au Gouvernement d'en renforcer la progressivité.

Enfin, faire de l'inscription des stations à un module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous un critère à part entière constitue, pour les rapporteurs spéciaux, une immixtion excessive dans les choix de

gestions des collectivités territoriales, **contraire à l'esprit de la libre administration.**

C'est la raison pour laquelle, par leur **amendement FINC.4**, les rapporteurs spéciaux proposent de **conserver l'architecture actuelle de la DTS**, comprenant 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. L'amendement conserve néanmoins certaines améliorations du dispositif prévues par le présent article, avec notamment la prise en compte des attributions de « certifications d'identité ».

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 59

Réforme de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Le présent article réforme les modalités d'attribution de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, en élargissant certaines de ses composantes aux communes de moins de 10 000 habitants (contre 3 500 aujourd'hui) et en l'abondant en conséquence à hauteur de 400 000 euros supplémentaires.

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DOTATION PARTICULIÈRE RELATIVE AUX CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX DONT LE PÉRIMÈTRE A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT ÉLARGI

L'article 42 de la loi^o 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a prévu que « *les petites communes rurales reçoivent une dotation particulière prélevée sur les recettes de l'État, et déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel fiscal* » afin de favoriser la démocratisation des mandats locaux.

Codifiée à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la **dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL)** accompagne les communes dans la prise en charge de dépenses rendues obligatoires par les dispositions législatives relatives au mandat de leurs élus.

Modifiée à six reprises depuis sa création, cette dotation a été progressivement majorée pour compenser, au moins partiellement, le coût résultant de certaines obligations liées au mandat exercé :

- les droits à absence ;
- les droits à la formation ;
- la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints ;

- pour les communes de moins de 3 500 habitants, le coût résultant de l'obligation de souscription d'une assurance pour les élus et de « protection fonctionnelle des élus » prévues aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, l'ancienne dotation « protection fonctionnelle des élus » ayant été intégrée dans la DPEL ;

- la dotation « frais de garde¹ » qui permet aux élus locaux de demander la prise en charge des frais de garde de leurs enfants ou de personnes dépendantes pendant les conseils municipaux.

Pour tenir compte de cette extension du périmètre couvert par la dotation, celle-ci a été régulièrement revalorisée : initialement, le montant de la dotation particulière était prélevé sur les recettes de l'État et déterminé chaque année en fonction de la population totale et du potentiel fiscal de chaque commune.

La loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 a remplacé le critère du potentiel fiscal par celui du potentiel financier avant que la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, d'une part, n'indexe la dotation sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, d'autre part, ne la majore forfaitairement de 10,5 millions d'euros à partir de 2007. Toutefois, en raison de la situation économique, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a gelé cette indexation sur la DGF pour l'année 2011.

Enfin, la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a prévu une revalorisation de la DEPL de 4,5 millions d'euros au titre de la compensation pour frais de garde et de 3 millions d'euros au titre des compensations liées à l'obligation pour les communes de souscrire un contrat d'assurance couvrant le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus. La même loi a prévu que les compensations destinées aux communes de moins de 3 500 habitants serait fixé par décret et non plus en fonction de leur population et de leur potentiel financier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE EXTENSION DE LA DPEL POUR COUVRIR DAVANTAGE DE COMMUNES

Le présent article réforme les modalités d'attribution de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. À la suite des assises nationales des élus locaux consécutives aux violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, le Gouvernement a décidé d'étendre la part « protection fonctionnelle » de la DPEL à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, soit un peu plus de 2 170 communes supplémentaires.

En parallèle, afin de ne pas diminuer le montant de DPEL accordée aux communes déjà bénéficiaires, la DPEL est abondée à hauteur de 400 000 euros, dans le cadre de l'article 33 d'évaluation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales figurant en première partie du présent projet de loi. Pour 2024, les prélèvements opérés sur les recettes de

¹ Article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales.

l'État pour financer la dotation élu local s'établiront en conséquence à **108,906 millions d'euros, contre 108,506 millions d'euros en 2023.**

En outre, il substitue à la notion de petite commune rurale celle de commune de moins de 1 000 habitants.

Le présent article ouvre aussi la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux aux communes de Wallis-et-Futuna et de Nouvelle-Calédonie, dans les mêmes conditions que sur le reste du territoire national.

Enfin, il élargit aux communes de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna l'obligation de souscription d'une assurance pour les élus et de « protection fonctionnelle des élus » prévues aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Aucune modification n'a été apportée au présent article dans le texte considéré comme **adopté par l'Assemblée nationale** en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

IV. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les rapporteurs spéciaux considèrent, compte tenu du contexte difficile que vivent les élus locaux, que l'extension des dispositifs qui facilitent l'exercice de leur mandat est une nécessité. L'ensemble des moyens pour remédier à la crise des vocations leur semble devoir être déployés. Ils préconisent donc l'adoption, sans modification, de l'article.

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 60 (nouveau)

**Modalités de calcul du prélèvement sur recettes de l'État
en faveur des communes nouvelles**

Le présent article 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 une minoration des dotations forfaitaires des autres communes.

La nouvelle dotation comporterait une part d'amorçage destinée à accompagner la création de communes nouvelles et une part de garantie destinée à compenser les éventuelles baisses de DGF résultant de la fusion. Y seraient éligibles les communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants. Son coût est évalué à 8 millions d'euros au titre de l'année 2024

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 rehausser le montant de la dotation. De tels amendements ne seraient en effet recevables qu'en première partie. Dès lors qu'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État est proposé, il paraît pourtant légitime que la discussion parlementaire ne se fasse pas « à l'aveugle » et permette au contraire d'appréhender l'ensemble des paramètres du dispositif.

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 conséquent, les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter un amendement FINC.7 de suppression de cet article, qui deviendrait sans objet.

I. LE DROIT EXISTANT : LES COMMUNES NOUVELLES BÉNÉFICIENT D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE PAR RAPPORT À LA RÉPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DE DROIT COMMUN

Le régime juridique des communes nouvelles est issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹. **Au 1^{er} janvier 2023, la France compte 795 communes nouvelles.**

Dans l'objectif d'inciter les fusions de communes, **un régime dérogatoire à la répartition de droit commun de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été institué au profit de ces communes.**

Pour mémoire, la DGF, financée par prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État, constitue la principale dotation aux collectivités territoriales (26,9 milliards d'euros en 2023), répartie entre les départements, les communes et les EPCI. Pour chaque strate, elle comporte principalement une **dotation forfaitaire**, dont la répartition repose pour l'essentiel sur la population, et des **dotations de péréquation**, dont la répartition repose sur des critères de ressources (potentiel financier, effort fiscal) et de charge (population, revenu par habitant, longueur de voirie...). Les principales dotations de péréquation des communes sont la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)** (2,7 milliards d'euros)², la **dotation de solidarité rurale (DSR)** (2,1 milliards d'euros)³ et la **dotation nationale de péréquation (DNP)** (0,8 milliard d'euros)⁴.

Le montant de la DGF est fixé annuellement par un article relevant de la première partie des lois de finances⁵. La répartition de ce montant entre les collectivités obéit ensuite à des règles fixées par **les articles L. 2334-1 et suivants du code général des collectivités territoriales**. Toute évolution, spontanée ou liée à une mesure nouvelle, d'une des composantes de la DGF est financée par minoration de la dotation forfaitaire⁶. Ce « gage » est opéré *via* une minoration de la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes⁷.

¹ Dispositions codifiées aux articles L. 2113-1 à L. 2113-22-2 du code général des collectivités territoriales.

² Articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 2334-20 à L. 2334-23 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Au titre de l'année 2023, son montant est prévu par l'article 109 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Pour 2024, son montant est prévu à l'article 24 du présent projet de loi de finances.

⁶ Article L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales.

⁷ En application du III de l'article 2334-7 du code général des collectivités territoriales.

Les règles de répartition de la DGF intègrent un « pacte de stabilité » visant à soutenir la création de communes nouvelles. Ce régime financier distinct, au bénéfice des communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants, repose sur deux dispositifs principaux :

- **une protection, pendant leurs trois premières années d'existence, des communes nouvelles créées à compter du 2 janvier 2017 contre les baisses de dotation forfaitaire, en application de l'article L. 2113 20 du code général des collectivités territoriales, et des baisses de dotations de péréquation, en application de l'article L. 2113-22 du même code,** auxquelles elles sont susceptibles d'être confrontées compte tenu de la possible variation des indicateurs financiers liée au changement d'échelle résultant de la fusion. Ces communes ont ainsi été protégées contre la minoration de leur dotation forfaitaire appliquée aux autres communes. Les communes créées avant le 2 janvier 2017 constituent un cas particulier puisqu'à l'origine leurs garanties sur la DSR étaient sans limitation de durée. Leur bénéfice a ensuite été borné en 2022 par la loi de finances initiale pour 2020¹, puis a été prorogé d'un an par la loi de finances pour 2023² ;

- **une « dotation d'amorçage », prévue à l'article L. 2113-22-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes nouvelles en 2020 et les années suivantes, au titre des charges supplémentaires auxquelles elles peuvent faire face du fait du processus de fusion.** La dotation est égale à 6 euros par habitant, et majorée de 4 euros par habitant pour les communes nouvelles regroupant des communes dont la population est inférieure ou égale à 3 500 habitants.

La loi de finances initiale pour 2022³ a également prévu une éligibilité dérogatoire à la DSR pour les communes nouvelles de plus de 10 000 habitants dès lors que la population de chacune des communes fusionnées ne dépassait pas ce seuil et que la commune nouvelle est peu dense ou très peu dense au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)⁴. Cette éligibilité dérogatoire a néanmoins pour corollaire une perte d'éligibilité à la DSU.

Ces dispositifs protecteurs permettent aux communes nouvelles de percevoir une DGF s'élevant en moyenne à 225 euros par habitant, soit un montant par habitant supérieur de 33 % à la moyenne nationale. **Compte tenu des règles de répartition de la DGF susmentionnées, leur financement est mécaniquement assuré par une minoration pesant sur les autres communes.**

¹ Article 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Article 196 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

³ Article 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

⁴ Article L. 2334-22-2 du code général des collectivités territoriales.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA DÉFINITION DES MODALITÉS DE CALCUL D'UNE NOUVELLE DOTATION EN FAVEUR DES COMMUNES NOUVELLES

A. L'ARTICLE 25 TER DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES PRÉVOIT D'INSTITUER UNE NOUVELLE DOTATION EN FAVEUR DES COMMUNES NOUVELLES, EN DEHORS DU CADRE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

L'article 25 *ter* du présent projet de loi de finances est issu d'un amendement du Gouvernement, intégré au texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Il prévoit d'instituer, à compter du 1^{er} janvier 2024, une **nouvelle dotation sous forme de PSR destinée aux communes nouvelles** regroupant une **population inférieure ou égale à 150 000 habitants l'année de leur création**. Cette référence à l'année de création est nouvelle par rapport aux dispositifs de soutien détaillés *supra*, auxquels une commune nouvelle dépassant ce seuil postérieurement à sa création aurait pu cesser d'être éligible.

Cette dotation se composerait de **deux parts**, reprenant les deux dispositifs issus du « pacte de stabilité » :

1° **une part d'amorçage** destinée à accompagner la création de communes nouvelles ;

2° **une part de garantie** destinée à compenser, pour les communes nouvelles bénéficiaires de la dotation, une éventuelle baisse des attributions perçues au titre de la DGF mentionnée en application de l'article L. 2334-1 précité du code général des collectivités territoriales.

Cette dotation serait répartie selon des modalités prévues à **l'article L. 2113-22-1 du code général des collectivités territoriales** qui est, en l'état du droit, relatif à la seule dotation d'amorçage.

L'article 27 du présent projet de loi de finances relatif à l'évaluation des PSR pour 2024, dans sa version considérée comme adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit un montant de **8 millions d'euros** au titre de cette dotation.

B. LE PRÉSENT ARTICLE VISE À PRÉCISER LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA NOUVELLE DOTATION

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement, intégré au texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le C du présent article tend à modifier **l'article L. 2113-22-1 du code général des collectivités territoriales** auquel renvoie l'article 25 *ter* du présent projet de loi de finances, de façon à fixer les modalités de calcul de la dotation en faveur des communes nouvelles.

Cet article prévoirait désormais expressément que la dotation serait financée par un PSR *ad hoc*. Les références à la DGF et aux mécanismes de minorations afférents au financement des besoins internes à cette dotation sont supprimées.

Les attributions au titre de la **part d'amorçage** de la dotation seraient égales, pour les trois premières années suivant la création de la commune nouvelle s'élèveraient à 10 euros par habitant (contre 6 euros dans le cadre de la dotation d'amorçage actuelle). Une majoration de 4 euros par habitant serait toujours prévue pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris à compter du 1^{er} janvier 2022 lorsqu'elles ne regroupent que des communes dont la population est inférieure ou égale à 3 500 habitants

S'agissant de la **part de garantie**, deux cas de figure sont distingués :

- pour les **communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris avant le 2 janvier 2023**, l'attribution au titre de cette part est égale à la différence, si elle est positive, entre le montant perçu en 2023 au titre de la DGF¹, multiplié chaque année par le taux d'évolution de cette même dotation, et le montant perçu au titre de cette même dotation par la commune nouvelle l'année de répartition ;

- pour les **communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 2 janvier 2023**, cette attribution est égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des attributions perçues au titre de la DGF par les communes fusionnées l'année précédant la création de la commune nouvelle, multipliée chaque année par le taux d'évolution de cette même dotation, et le montant perçu au titre de cette même dotation par la commune nouvelle l'année de répartition.

En tout état de cause, **cette garantie serait pérenne, et non plus limitée à trois ans.**

¹ Il est précisé que le montant est retraité de la garantie perçue au titre de la perte d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine en application de l'article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales au profit des communes nouvelles bénéficiant de l'éligibilité dérogatoire à la dotation de solidarité rurale prévue par l'article L. 2334-22-1 du même code, qui a pour corollaire une telle perte d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine.

Pour les deux parts de la dotation, **il est précisé que le seuil de population déterminant l'éligibilité à la dotation, soit une population inférieure ou égale à 150 000 habitants, est pris en compte au titre de l'année suivant la création de la commune nouvelle et non de manière absolue** comme c'est le cas dans le cadre du « pacte de stabilité » actuel, ce qui signifie qu'une commune dépassant ce seuil ultérieurement ne perdrait pas, de ce seul fait, son éligibilité au dispositif.

À des fins de coordination, **les A et B du présent article** visent à supprimer les garanties de dotation forfaitaire de dotations de péréquation prévues dans le cadre du « pacte de stabilité » intégré à la DGF, respectivement **aux articles L. 2113-20 et L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales**. De même, **le D du présent article** vise à supprimer les mentions de la dotation d'amorçage, qui était intégrée à la DGF et qui figurent à l'article L. 2334-13 du même code.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX: UN DISPOSITIF BIENVENU MAIS QUI, POUR DES RAISONS TENANT À LA BONNE ORGANISATION DU DÉBAT PARLEMENTAIRE, DOIT ÊTRE DISCUTÉ EN PREMIÈRE PARTIE

Sur le fond, ce dispositif est bienvenu, alors qu'un large consensus politique se dégage pour relancer le processus de création des communes nouvelles.

Après l'engouement de la période 2016-2019 (793 communes nouvelles créées), le nombre de communes nouvelles a fortement diminué depuis 2020 (22 communes nouvelles)¹.

Dès le 28 septembre 2022, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) ont organisé au Sénat, en présence du Président Larcher, la **rencontre nationale des communes nouvelles intitulée « Communes nouvelles : pour un nouveau souffle »**. La volonté de relancer le processus de création de communes nouvelles a été **réaffirmée par l'AMF à l'occasion d'Assises organisées sur ce thème le 29 juin 2023²**.

¹ Source : Mission « flash » sur les communes nouvelles de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, communication des députés Stéphane Delautrette et Stella Dupont, 4 octobre 2023. L'inadéquation du total de fusions avec le nombre de communes nouvelles (795) est liée aux fusions impliquant au moins une commune nouvelle.

² Assises « Osons les communes nouvelles » organisées par l'AMF – le communiqué de presse.

Un récent rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat¹, s'appuyant sur les résultats d'une consultation en ligne à laquelle ont répondu 280 communes nouvelles, dresse un **bilan globalement positif** des fusions de communes. Alors que la France compte encore un peu moins de 35 000 communes, soit environ 40 % des communes (ou échelon comparable) de l'Union européenne pour 15 % de la population, les communes nouvelles constituent un **levier d'amélioration de l'efficacité du service public, en permettant la mutualisation de structures et la réalisation d'économies d'échelles**.

Ce constat est partagé par une mission « flash » de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale dont les conclusions ont été publiées le 4 octobre 2023² qui formule plusieurs recommandations destinées à faciliter la relance du processus de création au moyen de dispositifs de soutien renforcés et donnant davantage de visibilité aux élus locaux, pour partie reprises par le présent article.

La refonte du « pacte de stabilité » au sein d'une dotation distincte de la DGF proposée par le présent article, constitue un progrès incontestable puisqu'elle **permet que son financement soit assuré par l'État et non par une minoration des dotations forfaitaires des autres communes** (voir *supra*).

Le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques semblait interdire de prévoir une garantie sans limitation de durée au sein de la DGF. Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le dispositif de garantie applicable à la dotation d'intercommunalité, a pourtant considéré celui-ci comme non contraire au principe d'égalité devant les charges publiques au motif que « *la différence de traitement ainsi instaurée n'est pas pérenne* »³, raison pour laquelle la mission susmentionnée se borne à recommander d' « étudier » la possibilité juridique de mettre en place un mécanisme pérenne. Cependant, dès lors que **le dispositif, désormais séparé de la DGF et des mécanismes d'écrêtements afférents, s'apparente à une politique publique distincte de soutien à la création des communes nouvelles**, la problématique de l'égalité devant les charges publiques ne se pose plus dans les mêmes termes.

S'agissant de la part garantie, une limite au dispositif concerne la référence à la DGF perçue en 2023 pour le calcul de l'attribution. Cette référence est en effet peu favorable aux communes nouvelles qui seraient sorties des dispositifs de garanties du « pacte de stabilité » avant cette date.

¹ « Commune nouvelle : soutenir le projet d'un destin commun » rapport d'information n° 798 (2022-2023) fait par Mme Françoise Gatel et M. Éric Kerrouche au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, déposé le 28 juin 2023.

² Mission « flash » sur les communes nouvelles de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, communication des députés Stéphane Delautrette et Stella Dupont, 4 octobre 2023.

³ Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018, Communauté d'agglomération du Grand Sénonais.

Une piste de renforcement du dispositif pouvant être explorée serait ainsi de prendre en compte non plus l'année 2023 pour chaque commune nouvelle, mais la DGF perçue au titre de sa dernière année de garantie sous le régime du « pacte de stabilité ».

La mission avait également recommandé d'allonger le bénéfice de la **dotations d'amorçage** de trois à six ans (recommandation n° 2) ainsi que de porter son montant socle de 6 à 15 euros par habitant et le montant de la majoration pour les communes nouvelles de moins de 3 500 habitants de 4 à 10 euros par habitant (recommandation n° 3). Ces recommandations n'ont donc été que partiellement suivies, puisque la part d'amorçage n'a été portée à 10 euros par habitant, pour une période qui resterait limitée à trois ans.

Enfin, la mission avait recommandé de limiter l'exclusion du dispositif aux communes nouvelles dépassant les 150 000 habitants l'année de leur création, afin d'éviter le risque de perte d'éligibilité en cas de franchissement ultérieur de ce seuil (recommandation n° 11). Cette recommandation a été reprise dans le dispositif. Comme la mission le documente, ce seuil est déjà supérieur à la population de la plus grande commune nouvelle (128 000 habitants). Il fait cependant obstacle à l'éligibilité de la commune qui serait issue de la fusion à l'étude entre Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine.

C'est sur la base de ces paramètres précis fixés au présent article que le montant de l'enveloppe est évalué à 8 millions d'euros à l'article 27 du présent projet de loi de finances, figurant quant à lui en première partie.

Toutefois, indépendamment de l'appréciation de fond sur le dispositif, la méthode retenue par le Gouvernement interroge.

En effet, **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 d'origine gouvernementale ou parlementaire qui auraient pour effet de rehausser le montant de la dotation. De tels amendements ne seraient en effet recevables qu'en première partie, en application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui impose la présence en première partie de la loi de finances de toute disposition ayant un impact sur les recettes de l'État, y compris les prélèvements sur recettes.**

Dès lors qu'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État est proposé, il est légitime que la discussion ne se fasse pas « à l'aveugle », mais permette d'appréhender l'ensemble des paramètres du dispositif.

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 (8 millions d'euros).

Par conséquent, il est proposé d'adopter un **amendement FINC.7 de suppression du présent article**, qui deviendrait sans objet.

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent de supprimer cet article.

ARTICLE 61 (nouveau)

Stabilisation du schéma de financement de la Métropole du Grand Paris

Le présent article 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.

Dans l'attente, les rapporteurs spéciaux proposent de prendre acte de ces mesures conservatoires et d'adopter le présent article sans modification.

I. I. LE DROIT EXISTANT : UN MODÈLE DE FINANCEMENT TRANSITOIRE PROLONGÉ À DE MULTIPLES REPRISES

A. DEPUIS 2015, UN SYSTÈME DE FINANCEMENT COMPLEXE ENTRE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

1. Le système initialement mis en place par la loi « NOTRe » visant à assurer une neutralité financière pour les établissements publics territoriaux et les communes

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ces établissements ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle **le 1° du A du XV de l'article 59 de la loi « NOTRe »¹ du 7 août 2015** prévoit que, de 2016 et 2020, celle-ci reste établie au profit des EPT. En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes, désormais prévu par **le XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales**. Ce fonds comprend :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant au 31 décembre 2015 ;

- initialement et à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

Un principe de « **neutralité financière** » pour les communes et les EPT a cependant été retenu, d'où la création de multiples flux financiers.

S'agissant des relations entre la MGP et les communes, ces flux concernent notamment les **attributions de compensation (AC)**. Celles-ci représentaient 3,4 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes en 2022². **Le X de l'article L. 5219-5 du CGCT précité prévoyait que, à compter de 2021, celles-ci soient figées à leur niveau de 2020.**

S'agissant des relations entre la MGP et les EPT, **une dotation d'équilibre³ a été créée** : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un de ces établissements percevait moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre et inversement.

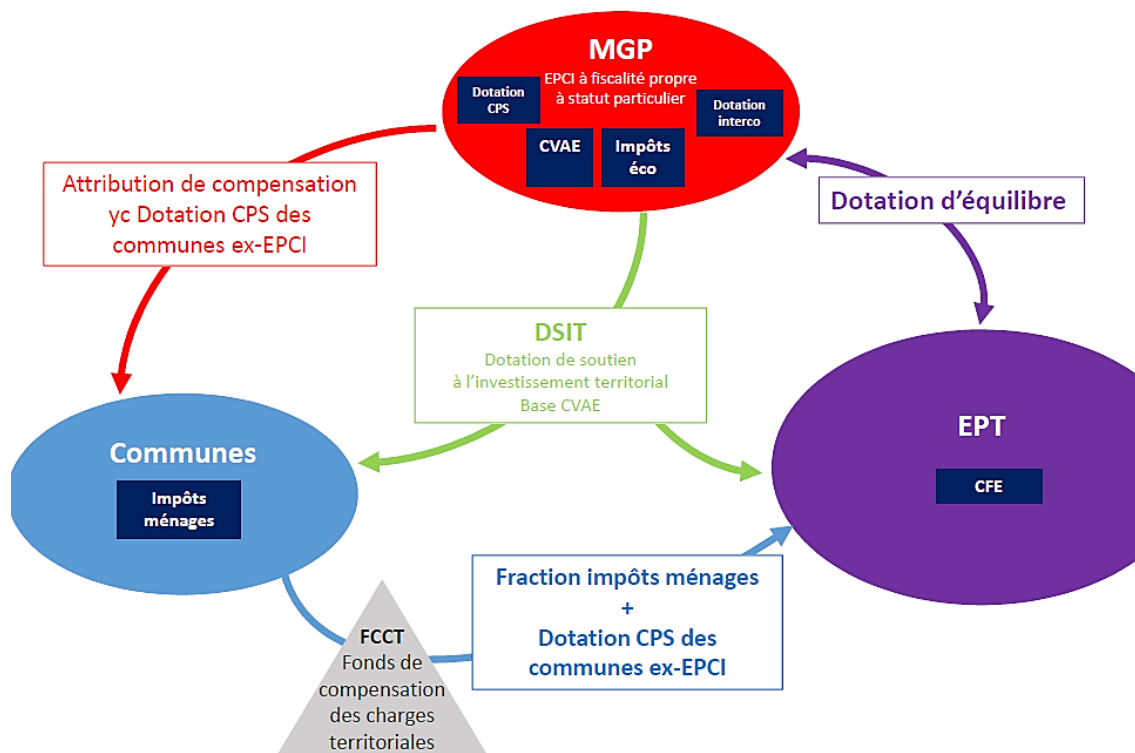
En 2022, la MGP a ainsi perçu 953 millions d'euros au titre des dotations d'équilibre versées par les EPT, les recettes totales de la MGP s'élevant à 3,4 milliards d'euros. **Parmi les ressources des EPCI prises en compte au titre de 2015**, figurent les produits de taxe d'habitation, de taxes foncières et, **à titre transitoire, la dotation d'intercommunalité**. Ce montant **(138,3 millions d'euros en 2022)** est prélevé sur la dotation générale de fonctionnement perçue par la MGP (1,175 milliard d'euros en 2022) et versé aux EPT. Toutefois, **il était prévu d'exclure ce montant du calcul de la dotation d'équilibre à compter de 2019, ce qui revient à priver les EPT de cette somme pour l'attribuer à la MGP.**

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Rapport sur le budget primitif 2023 de la Métropole du Grand Paris.

³ Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les flux financiers MGP-EPT-communes depuis 2016



Source : Forum métropolitain du Grand Paris¹

Ces décisions de stabilisation des flux à compter de 2019 ou de 2020 traduisaient la conviction que la répartition des compétences ainsi que le schéma institutionnel de la MGP serait conduit à évoluer entre-temps.

2. La dotation de soutien à l'investissement territorial : un instrument de péréquation suspendu depuis 2019

L'article 59 de la loi « NOTRe » a également institué **une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)**, versée annuellement par la MGP aux EPT et le cas échéant à des communes de la métropole « *en tenant compte prioritairement de l'importance des charges qu'ils supportent du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et en appliquant d'autres critères fixés librement* »².

¹ « Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier », rapport d'information de MM. Philippe DALLIER et Didier RAMBAUD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 444 (2020-2021) - 11 mars 2021.

² En application du E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

Financée par un prélèvement sur la CVAE et la CFE, la DSIT correspondait à des fractions de la dynamique de ces deux impositions constatée l'année de versement de la dotation aux EPT. Toutefois, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹, a prévu qu'entre 2016 et 2020, par dérogation à la disposition précitée, la DSIT soit prélevée annuellement sur la seule CVAE et corresponde à une fraction de la dynamique de CVAE dont le taux, compris entre 10 % et 50 %, serait voté par le conseil de la métropole. La fraction de la dynamique de CFE doit compléter dans un second temps la DSIT, dès lors que cette dernière sera perçue à l'échelle de la métropole.

Ainsi, en 2017, la MGP a versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT (30 % de la dynamique de la CVAE).

Cette dotation est par définition volatile : en 2018, la MGP n'a pas versé de DSIT aux EPT, en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP entre 2017 et 2018. En outre, le rôle « péréquateur » de la DSIT reste relatif puisque les deux tiers de la DSIT versée aux EPT étaient liées en 2017 à la dynamique de CVAE observée sur les communes desdits EPT.

La DSIT a été suspendue par la loi de finances pour 2019 et cette suspension a été conservée par les lois de finances ultérieures.

B. DES REPORTS SUCCESSIFS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME, TRADUISANT LA DIFFICULTÉ DE RÉFORMER L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA MGP

1. Un schéma de financement transitoire plusieurs fois prolongé

Faute d'évolution du schéma institutionnel de la Métropole du Grand Paris, **l'article 255 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019**, avait prorogé le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019.

Pour compenser cette charge non prévue de 55 millions d'euros pour la MGP, **l'article 254 de la même loi a prévu la suspension, pour cet exercice, du versement de la DSIT**, de manière à permettre à la MGP de conserver la dynamique de la CVAE.

Un mécanisme identique de prorogation pour un an de la dotation d'intercommunalité et de suspension de la DSIT pour 2020 a été prévu par **l'article 257 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020**.

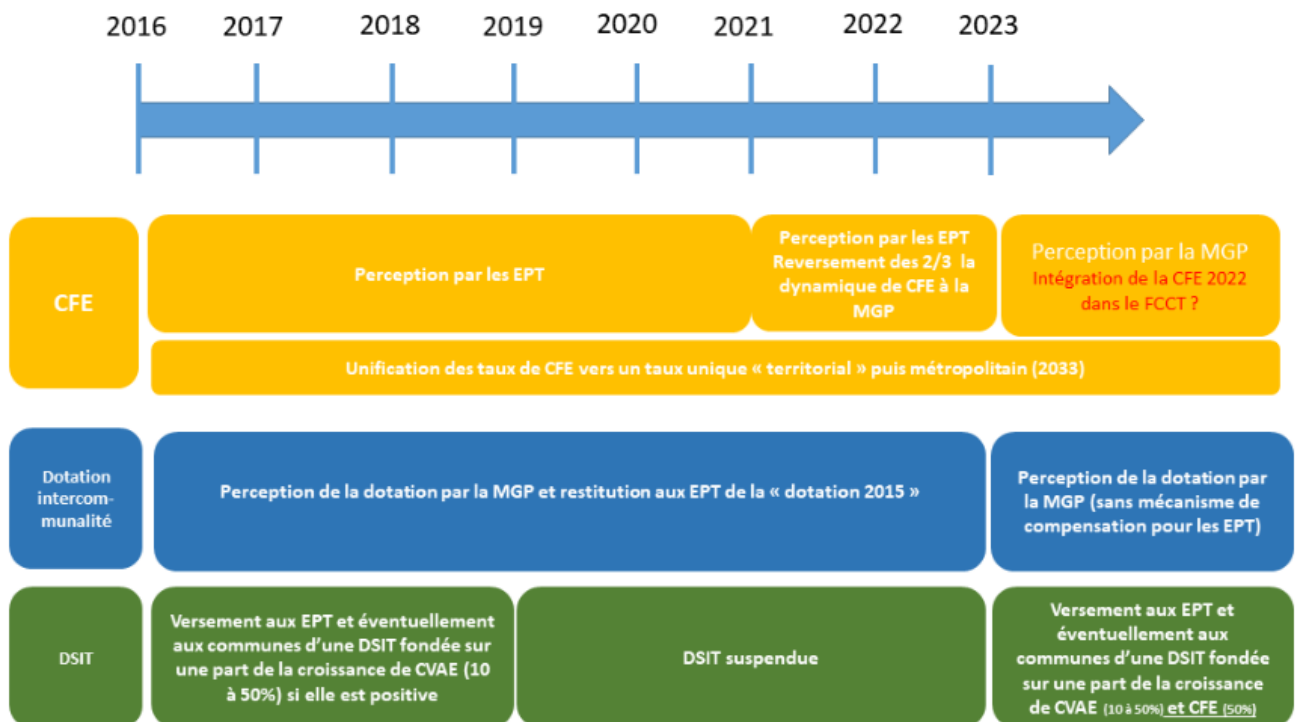
¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'article 255 de la loi de finances pour 2021¹ a acté un **nouveau report de deux ans du schéma de financement**, en reportant à 2023 la perception de la CFE par la MGP, en reconduisant la dotation d'intercommunalité et en stabilisant jusqu'en 2023 les règles de fonctionnement du fonds de compensation des charges transférées (FCCT).

En contrepartie du maintien de la restitution aux EPT de la dotation d'intercommunalités, il a été prévu que ceux-ci majorent la dotation d'équilibre qu'ils versent à la MGP d'une **attribution égale à deux tiers de la dynamique de la CFE**. Cette attribution a été reconduite en 2022. En exécution 2021, elle représentait un montant de 22,5 millions d'euros.

Ce même article a une nouvelle fois suspendu l'application de la DSIT en 2021 et 2022.

Évolution des dispositions financières prévues pour la MGP et les EPT par la loi de finances pour 2021



Source : Communes, EPT, MGP : État des lieux et enjeux des relations financières dans le cœur d'agglomération, Institut Paris région, décembre 2021

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

2. L'année 2023 devrait être l'année d'entrée en vigueur du nouveau schéma financier, avant un nouveau décalage

Du fait du report de deux ans prévu par la loi de finances pour 2021, il est prévu que **2023 constituait en principe l'année de l'aboutissement du schéma financier prévu par la loi NOTRe**. La DSIT devrait donc être réintégrée en 2023 avec la perception de la CFE et de la dotation d'intercommunalité pour le compte de la MGP.

L'article 156 de la loi de finances initiale pour 2023¹ a cependant prévu :

- une modification **du X de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales** pour prévoir une nouvelle mesure de stabilisation des attributions de compensation versées par la MGP, qui devront être en 2024 égales à leur montant de 2023 ;

- une modification **de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances initiale pour 2010** pour prévoir une nouvelle prolongation de la perception par les EPT du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) jusqu'en 2024 ;

- une modification **du XV de l'article 59 de la loi « NOTRe »** pour prévoir un nouveau report à 2024 de la fin de la perception de la CFE par les EPT, une reconduction en 2023 du versement de la dotation d'équilibre de la MGP aux EPT, et une stabilisation en 2023 du fonctionnement du fonds de compensation des charges transférées (FCCT) ;

- une modification du même article pour prévoir, en 2023, la reconduction de la majoration de la dotation d'équilibre versé par les EPT à la MGP d'une attribution égale aux deux tiers de la dynamique de CFE entre 2023 et 2022 ;

- une modification **de l'article 255 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021** de façon à prévoir une nouvelle suspension de la DSIT pour les deux prochaines années, celle-ci n'étant mise en place qu'en 2025.

¹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE NOUVELLE STABILISATION DU SCHÉMA DE FINANCEMENT DE LA MGP

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement, intégré au texte sur lequel ce dernier a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Il se borne à proroger d'un an les mesures conservatoires déjà prévues par l'article 156 précité de la loi de finances initiale pour 2023, soit :

- une modification **du X de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales** pour prévoir une nouvelle mesure de stabilisation des attributions de compensation versées par la MGP, qui devront être en 2025 égales à leur montant de 2024 ;

- une modification **de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances initiale pour 2010** pour prévoir une nouvelle prolongation de la perception par les EPT du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) jusqu'en 2025 ;

- une modification **du XV de l'article 59 de la loi « NOTRe »** pour prévoir un nouveau report à 2024 de la fin de la perception de la CFE par les EPT, une reconduction en 2024 du versement de la dotation d'équilibre de la MGP aux EPT, et une stabilisation en 2024 du fonctionnement du fonds de compensation des charges transférées (FCCT) ;

- une modification du même article pour prévoir, en 2024, la reconduction de la majoration de la dotation d'équilibre versé par les EPT à la MGP d'une attribution égale aux deux tiers de la dynamique de CFE entre 2024 et 2023 ;

- une modification **de l'article 255 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021** de façon à prévoir une nouvelle suspension de la DSIT pour les deux prochaines années, celle-ci n'étant mise en place qu'en 2026.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE NOUVELLE MESURE CONSERVATOIRE QUI DOIT INVITER À REPOSER LA QUESTION STRUCTURELLE DU SCHÉMA INSTITUTIONNEL ET FINANCIER DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

L'exposé sommaire de l'amendement dont cet article est issu justifie ce nouveau gel du schéma de financement de la Métropole du Grand Paris par la volonté de 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.

Ce motif, certes valable, ne saurait être un facteur explicatif suffisant dans la mesure où la mise en œuvre du schéma institutionnel et financier prévu dès 2015 par la loi « NOTRe » a été sans cesse reportée depuis 2019, soit bien avant les Jeux, et même avant la crise sanitaire.

Le temps semble être venu d'acter que celui-ci ne parvient pas à créer un consensus politique suffisant pour être mis en œuvre. Des travaux et des concertations devront s'engager pour repenser le projet de ce territoire.

Proposition des rapporteurs spéciaux : les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 62 (nouveau)

Compensation financière pour le transfert au bloc communal du pouvoir de police sur la publicité extérieure

Le présent article prévoit l'instauration d'une compensation au bloc communal afin de rendre effectif, dès le 1^{er} janvier 2024, le transfert du pouvoir de police de la publicité extérieure acté par l'article 17 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'EXERCICE PARTAGÉ DU POUVOIR DE POLICE DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE

L'autorité titulaire de la police de la publicité extérieure est actuellement **soit le Préfet de département, soit le maire** si la commune est dotée d'un règlement local de publicité (RLP).

Par principe, « *chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes¹* », dans le respect des prescriptions « *applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique²* » principalement régies par le code de l'environnement³ et le cas échéant, sur le territoire communal, par le RLP.

Qu'il s'agisse, le cas échéant, du Préfet ou du maire, l'autorité compétente, sur le fondement du code de l'environnement, peut autoriser les publicités lumineuses (article L. 581-9), autoriser l'installation d'une enseigne (article L. 581-19), prononcer les amendes (article L. 581-26) enjoindre la mise en conformité (article L. 581-27) ou ordonner le retrait d'un dispositif irrégulier (article L. 581-28).

L'article 17 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », transfère au bloc communal, à compter du 1^{er} janvier 2024, la compétence de police de la publicité extérieure.

¹ Article L. 581-1 du code de l'environnement.

² Article L. 581-2 du code de l'environnement.

³ Le chapitre 1^{er} du Titre VIII du Livre V de la partie législative du code de l'environnement qui comprend les articles L. 581-1 à L.581-45 fixe les règles encadrant les publicités, enseignes et préenseignes.

Cette nouvelle mesure de décentralisation, codifiée à l'article L. 581-3-1 du code de l'environnement, est toutefois explicitement conditionnée à la mise en place d'une compensation financière par l'État, conformément au III de l'article 17 de la loi précitée qui précise que ce transfert « *entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024, sous réserve de l'adoption en loi de finances de dispositions compensant les charges résultant, pour les collectivités concernées, des compétences transférées par le présent article.* »

À cette condition, au 1^{er} janvier prochain, « *les compétences en matière de police de la publicité [seront] exercées par le maire au nom de la commune* » ou « *transférées au président de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

Le dispositif du présent article est issu d'un amendement du Gouvernement retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité sur le fondement du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution et qui est désormais considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

Le présent article inscrit la compensation précitée en loi de finances pour 2024 afin de permettre la mise en œuvre de ce transfert à destination du bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2024.

Conformément aux règles de compensation des transferts de compétences, les modalités de compensation retenues consistent à **convertir l'intégralité des fractions d'emplois présents dans les services de l'État pour l'exercice de cette compétence à la veille de son transfert en crédits budgétaires dus à destination du bloc communal** : le montant de ces fractions d'emploi est calculé sur la base de la rémunération du premier échelon du premier grade correspondant aux fractions d'emplois des agents, titulaires ou contractuels.

Cette compensation est assortie d'une clause visant à éviter toute réduction massive d'effectifs dans l'année qui précède le transfert et qui aurait pour conséquence de minimiser artificiellement la compensation : les effectifs constatés au 31 décembre 2023, qui servent de référence pour le calcul, ne peuvent être inférieurs aux mêmes effectifs un an plus tôt.

En outre, compte tenu de la nature de la compétence transférée, le Gouvernement prévoit d'adosser cette compensation au concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD)¹ dédié au financement de

¹ La DGD est financée sur les crédits du programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* » de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ».

différents types de documents d'urbanisme en élargissant le périmètre des documents administratifs éligibles aux règlements locaux de publicité.

Cette compensation actera le transfert effectif de compétences au bloc communal, lequel ôtera au Préfet ses prérogatives de pouvoir de police de la publicité ainsi que sa capacité à se substituer, le cas échéant, à un maire défaillant.

Enfin, l'article précise les modalités de transfert de cette compétence entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : L'ADOPTION DE L'ARTICLE 62 SANS MODIFICATION

Il est à noter que l'amendement du Gouvernement porte un **dispositif de compensation sans que ne soit évoqué le moindre montant**. En outre, il est déposé plus de **deux ans après l'adoption du dispositif initial, à seulement quelques jours de l'entrée en vigueur du transfert de compétences**, qui serait repoussé si cette compensation n'était pas adoptée avant la fin de l'année civile. Malgré ces conditions insatisfaisantes d'examen du dispositif, les rapporteurs spéciaux font prévaloir l'intérêt du bloc communal sur une position d principe, en proposant l'adoption de l'article sans modification.

Proposition des rapporteurs spéciaux: les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- Mme Cécile RAQUIN, directrice générale ;
- M. Thomas FAUCONNIER, sous-directeur des finances locales et de l'action économique.

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Jean Léonce DUPONT, président du département du Calvados et président de la commission Finances ;
- Mme Carine RIOU, conseillère finances ;
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement.

Table ronde

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

- M. Philippe LAURENT, vice-président ;
- Mme Nathalie BRODIN, responsable du département Finances ;
- Mme Marie-Cécile GEORGES, responsable du département Intercommunalités et territoires ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement ;
- M. Alexandre HUOT, conseiller finances intercommunales.

France Urbaine

- M. Franck CLAEYS, délégué adjoint ;
- M. Bastien TALOC, conseiller fonction publique territoriale et institutions, en charge par intérim des relations parlementaires ;
- Mme Louise CORNILLÈRE, conseillère.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Denis DURAND, membre du conseil d'administration.

Contributions écrites

Régions de France