



... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Dans un **contexte économique marqué par l'incertitude et la persistance de l'inflation**, les crédits ouverts dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » **connaissent, pour la deuxième année consécutive, une baisse regrettable.**

Si cette diminution s'explique principalement par l'extinction de dispositifs exceptionnels, elle s'inscrit dans un environnement qui demeure lourd d'incertitudes pour les collectivités territoriales. Celles-ci doivent en particulier faire **face à un recul ininterrompu de leurs marges de décision, tant sur le plan fiscal que financier.**

Compte tenu de cette diminution des crédits, qui se conjugue avec une insuffisance globale du soutien de l'État aux collectivités, **la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.**

Les articles rattachés à la mission soulèvent plusieurs points de vigilance, soulignés par la commission, qui tiennent notamment au respect du principe de libre emploi des dotations d'investissement ainsi qu'aux modalités de répartition de certaines dotations. **La commission a donc adopté six amendements du rapporteur, procédant aux ajustements nécessaires.**

1. FACE À UN CONTEXTE MARQUÉ PAR L'INCERTITUDE, LES COLLECTIVITÉS DE NOUVEAU CONFRONTÉES À UNE RÉDUCTION DE LEURS MARGES DE DÉCISION FINANCIÈRES ET FISCALES

1. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, LE PLF 2024 ENTÉRINE UNE PERTE DE MARGES DE MANŒUVRE FISCALES POUR LES COLLECTIVITÉS

1. La relation entre l'État et les collectivités : un cadre pluriannuel à repenser, une autonomie financière à respecter

Adopté en nouvelle lecture par le Sénat le 16 octobre 2023¹, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 prévoyait initialement² un nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les collectivités³, dans la lignée des contrats dits « de Cahors »⁴. Le Sénat avait supprimé, en première lecture⁵,

¹ Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 15 novembre 2023.

² Article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, déposé à l'Assemblée nationale le 26 septembre 2022.

³ Il s'agissait d'un dispositif de surveillance de l'évolution des dépenses locales par catégories de collectivités territoriales, assorti d'un volet correctif permettant de sanctionner les collectivités ne respectant pas l'objectif en les excluant de l'octroi des dotations de l'État.

⁴ Prévus à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Leur application avait été suspendue lors de la crise liée à l'épidémie de covid-19.

⁵ La commission des finances a adopté le 27 octobre 2022 les amendements identiques de suppression de Rémi Féraud, de Vanina Paoli-Gagin, de Daniel Breuiller, de Pascal Savoldelli ainsi que du rapporteur Jean-François Husson. En séance, l'amendement n° 73 du Gouvernement tendant à rétablir l'article n'a pas été adopté.

ces dispositions relatives au contrôle de la trajectoire des finances des collectivités territoriales, les jugeant « à la fois illégitimes et superflues »¹.

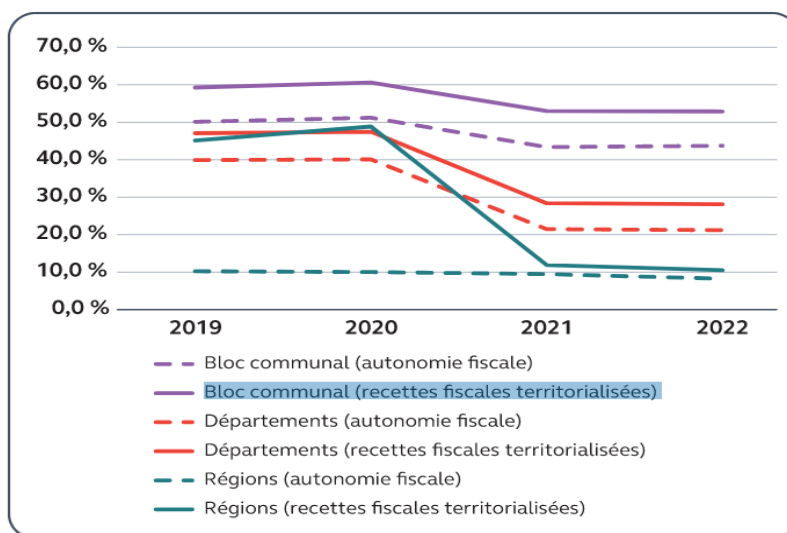
Le rapporteur se félicite que le Sénat ait obtenu gain de cause sur ce point, mais ne peut que **regretter l'occasion manquée d'instaurer une véritable relation de confiance² entre l'État et les collectivités** concernant le système de financement de ces dernières. À cet égard, si les collectivités ne sauraient être exemptées de contribuer au redressement des finances publiques, il convient de souligner qu'elles **font déjà preuve de responsabilité et de rigueur dans leur gestion³**.

2. Un nouvel affaiblissement des marges de manœuvre fiscales des collectivités

L'article 8 du PLF aménage la suppression progressive, à l'horizon 2027, de la part restante de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Engagée⁴ en 2023, la suppression de la CVAE est compensée par l'attribution d'une fraction de TVA, divisée en deux parts. La première, fixe, correspond à la moyenne du produit de CVAE perçu entre 2020 et 2022 et qui aurait été perçu en 2023. La seconde, liée à la dynamique de la TVA nationale, si elle est positive, est affectée à un fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET). **Le rapporteur juge cette réforme regrettable à plusieurs titres.**

En premier lieu, le PLF 2024 vient, une nouvelle fois, **parachever la suppression d'une ressource fiscale sur laquelle les collectivités territoriales et leurs groupements disposaient d'une marge de manœuvre**. Les récentes réformes de la fiscalité locale ont déjà fortement réduit la part des recettes des collectivités sur lesquelles celles-ci ont un pouvoir d'action, **érodant le pouvoir fiscal local et « [affaiblissant] le lien direct entre les collectivités et les ménages et entreprises de leur territoire »⁵**. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, depuis 2018, la part des impôts territorialisés dans les recettes de fonctionnement des différentes catégories de collectivité n'a cessé de reculer. **Seul le bloc communal conserve une certaine – mais relative – autonomie fiscale**, 43,7 % de ses recettes totales provenant de recettes fiscales sur lesquelles les communes et EPCI détiennent un pouvoir d'assiette ou de taux.

Part des impôts territorialisés et, en leur sein, des impôts dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux dans leurs recettes de fonctionnement entre 2019 et 2022 (en %)



Source : Cour des comptes.

¹ Rapport n° 23 (2023-2024) de M. Jean-François Husson, déposé le 11 octobre 2023.

² Depuis plusieurs années déjà, le Sénat plaide pour le passage « de la contractualisation subie à la contractualisation partagée ». Voir notamment la proposition n° 4 du rapport « 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales » du groupe de travail présidé Gérard Larcher (Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, rapporteurs), publié en juillet 2020.

³ À la fin de l'année 2022, la dette des administrations publiques locales ne représente que 8,7 % de la dette publique totale.

⁴ Par l'article 55 de la loi de finances pour 2023. La suppression de la CVAE est achevée pour les collectivités territoriales dès 2023, et le sera pour les entreprises en 2027.

⁵ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2023 - Fascicule 2, octobre 2023.

En deuxième lieu, **la détermination des modalités de répartition de la fraction de TVA affectée au FNAET entre les communes et les EPCI à fiscalité propre n'est pas précisée en loi de finances mais renvoyée à un décret**¹. Le Gouvernement a présenté le 26 septembre un projet de décret fixant la clef de répartition² qui s'appliquerait à compter de l'année 2025, mais celui-ci a recueilli l'avis défavorable du Comité des finances locales.

En troisième lieu, **le rapporteur s'interroge sur la soutenabilité de la tendance qui consiste, en particulier depuis 2018, à compenser la suppression d'impôts locaux par des affectations de TVA**. La TVA a représenté en moyenne 17 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales en 2022³ (soit 36 milliards d'euros de transferts de recettes de l'État) ; cette part devrait encore s'accroître en 2023 du fait de la suppression de la CVAE.

D'une part, **la place croissante de produits d'impôts nationaux dans les ressources propres des collectivités tend à « figer » leurs recettes** et à rompre le lien entre, d'une part les dynamiques territoriales propres à la collectivité (démographie, attractivité économique, attentes sociales, etc.) et, d'autre part, son niveau de fiscalité.

D'autre part, **la soutenabilité budgétaire de long terme d'une telle approche apparaît discutable**. En effet, une érosion des recettes tirées de la TVA pourrait peser à la fois sur les ressources des collectivités territoriales et sur le déficit public de l'État. Comme le note la Cour des comptes dans un rapport consacré aux finances publiques locales publié en octobre 2023, **« ce constat invite à ne pas réduire davantage le panier d'impôts locaux des collectivités »**⁴.

B. LA PREMIÈRE PARTIE DU PLF NE SOUTIENT PAS SUFFISAMMENT LES COLLECTIVITÉS, MALGRÉ UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ENCORE MARQUÉ PAR L'INCERTITUDE

Après une année 2023 marquée par l'inflation – particulièrement celle des prix de l'énergie – et le ralentissement de l'activité économique⁵, la situation financière de certaines collectivités territoriales appelle à la vigilance. **Les évolutions de la conjoncture économique en 2023 et 2024 devraient affecter significativement les recettes et les dépenses de fonctionnement des collectivités**, de sorte qu'« *après avoir dégagé un excédent de financement de 4,8 Md€ en 2022, [elles] connaîtront un besoin de financement de 2,6 Md€ en 2023, puis de 2,9 Md€ en 2024 (au sens de la comptabilité nationale)* ». Dans ce contexte, le soutien apporté aux collectivités par les dispositions de la première partie du PLF 2024 apparaît insuffisant.

Les effets de **l'inflation sur les ressources des collectivités ne sont qu'imparfaitement palliés par l'augmentation annoncée de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**. Si la hausse de 220 millions d'euros de la DGF ainsi que l'extension du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux aménagements de terrain (pour un montant de 250 millions d'euros) ne peuvent qu'être saluées dans leur principe, elles ne suffisent pas à compenser le niveau prévisionnel d'inflation. **Même en tenant compte de l'augmentation de 100 millions d'euros supplémentaires annoncée par la Première ministre le 23 novembre 2023, la hausse totale de DGF proposée représente en réalité une baisse de l'ordre d'1,5 % en volume**⁶.

¹ Par l'article 55 de la loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

² La répartition s'établirait au prorata pour le tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises établies au 1er janvier de l'année qui précède celle de la répartition et, pour les deux tiers, des effectifs salariés employés l'année qui précède celle de la répartition par les établissements. Compte tenu de la suppression progressive de la CVAE jusqu'en 2027, les données relatives aux effectifs salariés proviendront de la déclaration sociale nominative (DSN).

³ Cour des comptes, *op cit.*, p. 27.

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ En 2023, d'après les estimations du Gouvernement, le taux d'inflation devrait s'élever à 4,9 % et le taux de croissance à 1 % (Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2024).

⁶ Pour un niveau d'inflation de 2,7 %, conformément à la prévision du Gouvernement figurant dans le RESF.

En outre, le rapporteur ne peut que relayer l'inquiétude des collectivités quant au manque d'effectivité du soutien apporté par l'État face à la hausse des prix de l'énergie.

D'une part, le « filet de sécurité » mis en place à partir de la fin de l'année 2022¹ a manifestement manqué sa cible. En application d'un arrêté du 13 octobre 2023², 3 435 collectivités³ – dont 2 531 communes – devront rembourser⁴ l'avance qu'elles avaient perçue à la fin de l'année 2022 au titre du dispositif, représentant une somme totale de 70 millions d'euros. Alors que le montant moyen de ces reprises d'acompte s'élève à 20 375 euros, le rapporteur tient à souligner le caractère hautement préjudiciable que peut revêtir un tel remboursement pour la situation financière de certaines petites communes. Il convient également de rappeler que ce mécanisme, qui devait initialement couvrir près de 22 000 collectivités, n'a finalement bénéficié qu'à 2 941 d'entre elles. L'État devra tenir son engagement de soutenir les collectivités en veillant à étaler ces remboursements pour les collectivités les plus fragiles.

Versement des dotations au titre du filet de sécurité prévu en LFR 2022

	Montants versés	Nombre d'entités bénéficiaires
Avances	Avances versées initialement fin 2022	106 M€
	Avances reprises fin 2023	- 70 M€
	Avances conservées <i>in fine</i>	36 M€
Versement des dotations restant à verser en 2023 en complément de l'acompte ou pour les bénéficiaires d'une dotation définitive sans acompte perçu		2 930
Total		2 941

Source : Commission des lois d'après des données de la DGCL

D'autre part, l'extinction pour l'année 2024 de « l'amortisseur électricité » est regardée avec préoccupation par les collectivités. Alors que les prix de l'électricité devraient continuer à décroître en 2024, nombreuses sont les collectivités à avoir conclu des **contrats pluriannuels à des coûts très élevés**. Certaines collectivités, à l'instar des petites communes situées en zone de montagne et/ou endossant d'importantes charges de « centralité », sont particulièrement exposées au maintien des prix de l'électricité à un niveau élevé. Le rapporteur se montrera vigilant à ce que, comme l'a annoncé le Gouvernement, ces collectivités soient effectivement accompagnées par l'État.

« Il y aura bien un amortisseur électricité prolongé l'année prochaine, notamment pour les collectivités qui sont prisonnières de contrats qu'elles ont signés au plus haut de la crise. »⁵, Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des comptes publics.

¹ Article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

² Arrêté du 13 octobre 2023 portant attribution de la dotation mentionnée au I de l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

³ Cela représente 82 % des bénéficiaires de l'acompte.

⁴ Le mécanisme ouvrait la possibilité pour les collectivités qui anticipaient une diminution de leur épargne brute de plus de 25 % pour 2022 de bénéficier du versement d'un acompte sur la dotation à laquelle elles avaient droit au titre du « filet de sécurité ».

⁵ Annonce du ministre lors du débat sur les finances publiques au Sénat le 21 novembre 2023.

Enfin, le rapporteur ne peut que souscrire à l'**abondement de 100 millions d'euros du fonds de sauvegarde des départements** voté par la commission des finances du Sénat¹, afin de soutenir les départements confrontés à une forte dégradation de leur situation financière. En revanche, il juge particulièrement inopportune la décision du Gouvernement de **reporter d'un an la suppression du fonds de soutien au développement des activités périscolaires**² plutôt que d'y renoncer purement et simplement

2. LA MISSION « RCT » : DES CRÉDITS EN BAISSÉ, DONT LE LIBRE EMPLOI PAR LES COLLECTIVITÉS DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 DIMINUENT SIGNIFICATIVEMENT EN RAISON DE L'EXTINCTION DE MESURES DE SOUTIEN EXCEPTIONNELLES

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui regroupe notamment des crédits destinés à financer le soutien de l'État à des collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, connaît une baisse des crédits de paiement (CP) de l'ordre de 27 %, soit 80 millions d'euros.

Concentrée sur l'action n° 1 (« aide exceptionnelle aux collectivités territoriales »), dont les **CP reculent de plus de 60 % (près de 87 millions d'euros), cette diminution s'explique par l'extinction de mesures de soutien exceptionnelles**. Sont essentiellement affectés le fonds de reconstruction de la tempête Alex et le fonds calamités publiques, dont les CP sont respectivement réduits de 50 millions et de 30 millions d'euros.

Le rapporteur s'interroge, par ailleurs, sur la hausse conséquente des crédits alloués en AE et en CP, au sein de l'action n° 2, des dépenses d'informatiques. De 1,21 million d'euros en AE en LFI 2022, les crédits consacrés à ces dépenses sont portés à 7,7 millions d'euros par le PLF 2024. Alors que les dépenses informatiques ont été transférées à la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM) depuis le 1^{er} janvier 2020, la **justification de l'augmentation de ces crédits peine à convaincre**.

B. UNE DIMINUTION PARAMÉTRIQUE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 INSUFFISAMMENT COMPENSÉE PAR LA HAUSSE DES DOTATIONS EN SOUTIEN AUX COMMUNES

Le montant des crédits ouverts au titre du programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements* » s'élève à **4,14 milliards d'euros** en AE, en légère diminution par rapport aux montants prévus par la LFI 2023.

Ils sont répartis entre, d'une part, le **soutien à l'investissement des collectivités territoriales** (2,18 milliards d'euros en AE) et, d'autre part, des **compensations financières des charges transférées aux collectivités territoriales ou leurs groupements** via le versement de concours de dotation générale de décentralisation (DGD), pour un montant de 1,96 milliard d'euros en AE comme en CP.

1. Une baisse paramétrique des crédits ouverts sur le programme 119

Les crédits alloués au programme 119 en CP connaissent une diminution de 3,15 % en valeur (soit 132 millions d'euros), qui s'explique largement par des facteurs paramétriques liés à **l'extinction progressive de dispositifs de soutien exceptionnels aux collectivités**.

D'une part, **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle n'étant plus abondée en AE** depuis la LFI 2023, les CP restant à décaisser décroissent progressivement. Entre 2023 et 2024, ils passent de 215 à 110 millions (soit une baisse de 45 %).

¹ Amendement n° I-228 (FINC.72) du rapporteur général Jean-François Husson, déposé au nom de la commission des finances.

² L'article 54 du PLF 2024 prévoyait initialement la suppression de ce fonds. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit désormais que le fonds se sera supprimé au 1^{er} septembre 2025. Ce fonds a bénéficié à 1 462 communes sur l'année scolaire 2021-2022, pour un montant de 41 millions d'euros.

D'autre part, la **DGD des régions prévue à l'action n° 5 diminue (de 7,6 %)** du fait de la non-reconduction, au sein du programme, de la dotation de compensation de la baisse des frais de gestion de la CVAE. Créée par la LFI pour 2023 afin de compenser la perte de recettes des frais de gestion de la CVAE liée à la suppression de cet impôt, le montant de cette dotation était fixé à 91,3 millions d'euros en AE comme en CP¹.

2. Une baisse contenue par la hausse des dotations de soutien aux communes

La diminution des crédits liée à l'extinction des dispositifs exceptionnels est partiellement compensée par une augmentation de plus de 5 % (soit 106 millions d'euros) des crédits en AE ouverts au titre de l'action n° 1, qui regroupe les dotations de soutien aux projets des communes et groupements de communes.

Cette hausse est essentiellement liée à l'augmentation de l'enveloppe prévue pour deux dotations :

– La **dotation forfaitaire relative à la délivrance de titres sécurisés (DTS) est portée à 100 millions d'euros** en AE comme en CP, ce qui correspond à un abondement de 47,6 millions d'euros ;

– La **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales (dotation « aménités rurales ») pour laquelle 100 millions d'euros sont également ouverts en AE comme en CP**, soit une augmentation de 58,4 millions d'euros).

3. Une stabilité en valeur des crédits, synonyme d'érosion du soutien de l'État dans une période inflationniste

La relative stabilité des crédits ouverts au titre des dotations de soutien à l'investissement des collectivités se traduit, dans un contexte d'inflation persistante, par une diminution du soutien de l'État en volume. Comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits ouverts en CP au titre des principaux dispositifs de soutien à l'investissement de la mission (actions n° 1, 3 et 9 du programme 119) **diminuent, en volume, de 3,9 % pour 2024**.

Évolution en valeur et en volume des dotations de soutien à l'investissement²

	LFI 2023		PLF 2024		Évolution			
	AE	CP	AE	CP	En valeur		En volume	
					AE	CP	AE	CP
DETR	1 046	906	1 046	916	0,0%	1,1%	-2,7%	-1,6%
DSIL	570	550	570	577	0,0%	4,9%	-2,7%	2,1%
DPV	150	130	150	128	0,0%	-1,5%	-2,7%	-4,3%
Dotation titres sécurisés	52	52	100	100	92,3%	92,3%	46,6%	46,6%
Dotation « régisseurs municipaux »	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0%	0,0%	-2,7%	-2,7%
Dotation communale d'insularité	4	4	4	4	0,0%	0,0%	-2,7%	-2,7%
Dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (ancienne dotation Natura 2000)	41,6	41,6	100	100	140,4%	140,4%	57,3%	57,3%
Dotation protection fonctionnelle élu local	/	/	/	/	/	/	/	/
Total action n° 1	1 864,1	1 741	1 970,5	1 830,0	5,7%	5,1%	2,8%	2,3%
DSID	212	153	212	155	0,0%	1,3%	-2,7%	-1,4%
Total action n°3	212	163,3	212	154,8	0,0%	-5,2%	-2,7%	-8,3%
DSIL exceptionnelle	0	215	0	111	/	-48,4%	/	-98,9%
Total action n° 9	0	215	0	111	/	-48,4%	/	-98,9%
Total actions n° 1, 3 et 9	2 076	2 119	2 183	2 096	5,1%	-1,1%	2,3%	-3,9%

Source : Commission des lois, à partir des documents budgétaires.

¹ Le projet annuel de performance (PAP) indique que le montant de cette dotation est « intégré dans un vecteur financier unique pour le financement de la formation professionnelle des régions, via une attribution fixe du produit de l'accise sur les énergies revenant à l'État ».

² Source : commission des lois, à partir des données du PLF pour 2024. Les calculs pour l'évolution en volume sont réalisés à partir d'une prévision d'inflation de 2,7 % pour 2024, conformément aux prévisions du Gouvernement fournies par le rapport économique, social et financier (RESF).

Alors que la situation financière de certaines collectivités pourrait se dégrader en 2024 face à la forte hausse de leurs dépenses¹, le rapporteur s'interroge sur ce fléchissement du soutien de l'État qui pourrait peser, à terme, sur la capacité d'investissement des collectivités.

C. LE « VERDISSEMENT » DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT NE DOIT PAS S'EFFECTUER AU MÉPRIS DE LEUR LIBRE EMPLOI PAR LES COLLECTIVITÉS

Le PLF 2024 s'inscrit dans un mouvement de « verdissement » des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales. La loi de finances initiale (LFI) pour 2023 prévoyait, outre la faculté pour les préfets de moduler le taux de subvention des projets financés par la DETR et la DSIL en considération du caractère écologique des projets², que 25 % des crédits ouverts au titre de la DSIL devaient servir à financer des projets concourant à la transition écologique. En 2024, ce taux est rehaussé à 30 % pour la DSIL et les crédits de la DSID et de la DETR devront également participer au verdissement des dépenses publiques à hauteur, respectivement, de 25 % et 20 %.

Si la nécessité du financement des projets environnementaux par les collectivités apparaît incontestable, le rapporteur juge le « fléchage » des dotations problématique à plusieurs égards.

D'une part, en restreignant la liberté d'emploi de ces crédits par les collectivités, cette orientation par l'État des dotations vers des priorités environnementales risque de se muer en outil de « recentralisation ». Couplé avec le développement de la « contractualisation », le fléchage des dotations amoindrit les marges de décision des collectivités. Le rapporteur considère qu'il convient de faire confiance à l'intelligence locale : une part substantielle des projets des collectivités territoriales financés via les dotations d'investissement concourent d'ores-et-déjà à la transition écologique.

D'autre part, le « fléchage » des dotations vers des projets écologiques ne doit pas se faire au détriment d'autres investissements. En effet, certains investissements des collectivités ne peuvent, en application des nomenclatures³ utilisées par les services de l'État, être considérés comme « verts » mais demeurent pourtant indispensables. C'est notamment le cas de certaines communes touristiques et des communes de montagne, pour lesquelles la conciliation entre intérêts économiques du territoire et investissements en faveur de la transition écologique peut s'avérer complexe.

Enfin, les collectivités expriment régulièrement un besoin de lisibilité et de stabilité des règles juridiques et financières qui leur sont applicables. L'instabilité des critères d'éligibilité aux financements via les dotations contraint parfois les collectivités à reporter des projets qui, pourtant nécessaires, n'intégreraient pas la catégorie des « projets verts ». Ce risque est d'autant plus prégnant que des divergences locales ne manqueront pas d'apparaître dans l'appréciation des critères permettant d'évaluer la contribution d'un projet à la transition écologique. Les opérations favorables à l'environnement constituent déjà, de surcroît, des critères d'éligibilité à la DSIL et la DETR⁴.

Compte tenu de ces éléments et afin d'améliorer la lisibilité et le rôle des élus dans la procédure d'attribution des dotations, la commission a adopté trois amendements visant :

– à revenir sur la faculté, ouverte aux préfets par la LFI 2023, de moduler le taux de subvention d'un projet en fonction de son caractère écologique ;

¹ Selon une étude conjointe de la Banque postale et de l'AMF parue le 21 novembre 2023, en prenant en compte « un panier du maire », la hausse des prix enregistrée par les communes sur leurs dépenses est de 7,7 % sur un an au 1er semestre 2023 (4 derniers trimestres sur les 4 précédents).

² Article 198 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

³ L'annexe n° 3 de l'instruction IOMB2236543J du 8 février 2023 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2023 contient un « guide méthodologique de cotation des subventions attribuées au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) dans le cadre du budget vert ».

⁴ Les articles L. 2334-42 et L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales fixent, respectivement pour la DSIL et la DETR, des critères d'éligibilité qui comprennent une dimension environnementale, à l'image de la rénovation thermique des bâtiments.

– à **renforcer l’information des membres de la « commission DETR »**, en prévoyant que soit communiquée à cette commission avant la fin du premier trimestre de chaque année la liste de l’ensemble des demandes éligibles, et non plus seulement les seules opérations subventionnées comme c’est le cas actuellement ;

– à **améliorer l’association des présidents de conseil départemental aux décisions d’attribution prises en matière de DSID** par le préfet de région, en prévoyant une saisine pour avis non contraignant de ces derniers, qui devront se prononcer dans un délai de quinze jours.

3. LES ARTICLES RATTACHÉS : DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES MAIS PERFECTIBLES

A. UN RENFORCEMENT PERFECTIBLE DU SOUTIEN DE L’ÉTAT À L’ACTION DES COMMUNES

Destinée à accompagner les communes face à l’augmentation continue des demandes de passeports et de cartes nationales d’identité, **la dotation pour les titres sécurisés (DTS) est portée à 100 millions d’euros** (soit un doublement de son montant par rapport à la LFI 2023)¹. Adopté en première lecture à l’Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement à l’article 58² a inclus, dans les opérations ouvrant droit au versement de la DTS, les « certifications d’identité » numériques.

La commission a toutefois adopté un amendement tendant à **maintenir l’architecture actuelle de la DTS, qui inclut une part forfaitaire**, afin de garantir aux communes une visibilité sur l’évolution du soutien qui leur sera apporté.

Par ailleurs, la dotation « Natura 2000 » est réformée et renommée « **dotation aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales** » par l’article 57.

La réforme de la dotation « aménités rurales »

Jusqu’en 2023, étaient éligibles³ à cette dotation les communes de moins de 10 000 habitants répondant à un critère de richesse⁴ et dont tout ou partie du territoire était compris dans un parc national, un parc naturel régional, un parc naturel marin ou dont au moins 50 % de la superficie était recouverte par un site Natura 2000. Les montants des différentes fractions étaient répartis entre les communes éligibles au prorata de leur population et/ou du taux de recouvrement du site sur le territoire de la commune, le montant attribué au titre de la dotation ne pouvant être inférieur à 3 000 euros⁵.

L’article 57 du PLF 2024, portant réforme de la dotation, dispose que sont éligibles les communes rurales au sens de l’Insee « *dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée* ». La répartition des montants s’effectuerait en fonction de leur population et de la superficie de leur territoire couverte par l’aire protégée. La définition des conditions d’éligibilité, des modalités de calcul des attributions et de prise en compte des aires protégées sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

¹ Ces mesures s’ajoutent à la majoration exceptionnelle de la DTS prévue par le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2023, adopté par le Sénat le 20 novembre 2023, qui la porte à 100 M€ pour 2023.

² Amendement n°II-3291, déposé par le Gouvernement.

³ En 2023, 6 388 communes y étaient éligibles.

⁴ Celles dont le potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen des communes de la même strate démographique

⁵ Si bien que la dotation médiane s’élevait en 2023 à 3 000 €, la majorité des communes (3 535) percevant l’attribution minimale de 3 000 €. La dotation moyenne était de 6 512 €.

Tout en portant les crédits ouverts au titre de la dotation à 100 millions d'euros, le PLF en réforme les modalités de répartition, avec l'objectif affiché d'élargir le périmètre des communes éligibles. Toutefois, le dispositif proposé apparaît particulièrement imprécis et ne semble pas offrir de garanties suffisantes aux communes actuellement éligibles. Ainsi, certaines d'entre elles risquent d'être pénalisées et de perdre le bénéfice de la dotation ou de percevoir un montant inférieur.

Afin de garantir aux communes éligibles au nouveau dispositif qu'elles ne percevront pas un montant plus faible en application des nouvelles modalités de calcul, la commission a adopté un amendement tendant à instaurer une garantie de non-baisse de leur dotation pour les communes qui étaient éligibles en 2023.

B. L'ATTRIBUTION DES DOTATIONS : DES AJUSTEMENTS À OPÉRER, UNE RÉFORME GLOBALE À ÉLABORER

S'agissant des communes nouvelles, plusieurs dispositions bienvenues tendent à stabiliser le montant de leurs dotations. Outre l'extension du mécanisme de la garantie de non-baisse de la DSU aux communes nouvelles¹, **l'article 25 ter crée un nouveau PSR, d'un montant de 8 millions d'euros, destiné à financer une dotation en faveur des communes nouvelles en remplacement du « pacte de stabilité »**. Celle-ci est composée de deux parts : une part « garantie », qui vise à protéger les communes nouvelles contre une baisse de leur DGF, et une part « amorçage » pour les accompagner au démarrage.

En outre, la **commission ne peut que saluer la réforme de la part « protection fonctionnelle » de la DPEL figurant à l'article 59** et qui consiste à étendre aux communes de moins de 10 000 habitants le dispositif de compensation par l'État des coûts de la couverture assurantielle pour la protection fonctionnelle que doivent obligatoirement souscrire l'ensemble des communes². Issue d'une recommandation formulée par le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation³, cette mesure **figure à l'article 4 de la proposition de loi sénatoriale renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires adoptée par le Sénat le 10 octobre 2023**. Si la hausse supplémentaire de la DPEL de 15 millions d'euros annoncée par le Gouvernement doit être saluée dans son principe, elle ne saurait se substituer à une **réflexion d'ampleur sur la revalorisation des indemnités des élus locaux qui doit être à la hauteur de leur engagement citoyen**.

L'article 56 procède à un ajustement des modalités de répartition des dotations de péréquation que sont la DSR⁴ et la DNP⁵ qui devrait, opportunément, contribuer à **lisser dans le temps les pertes de DGF pour les petites communes**. À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un amendement complémentaire qui vise à **revaloriser le critère de voirie pour les communes de montagne bénéficiaires de la fraction « péréquation »** de la DSR. Cet amendement, qui avait été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur spécial Joël Giraud⁶, tend à

¹ L'article 56 du PLF étend aux communes nouvelles la garantie de non-baisse de la DSU, dès lors qu'au moins l'une des communes fusionnées était éligible à la DSU l'année précédant la fusion.

² Cette obligation résulte de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³ Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023.

⁴ Les critères d'éligibilité à la « fraction cible » de la DSR relatifs au revenu par habitant sont modifiés de sorte que les fortes variations (en fonction des départs et installations) auxquelles peuvent être soumises les petites communes ne les privent pas immédiatement de cette ressource. Le revenu par habitant pris en compte pour le calcul sera désormais celui constaté en moyenne sur les trois derniers exercices, ce qui devrait réduire d'environ 15 % le nombre de communes entrant ou sortant chaque année de l'éligibilité à la fraction cible de la DSR

⁵ Est introduite une garantie de sortie pour les communes qui perdent l'éligibilité à la part « majoration » de la DNP, ce qui devrait lisser dans le temps les baisses de DGF pour les communes concernées

⁶ Amendement n°II-CF3222, adopté par les commissions des finances de l'Assemblée nationale mais non retenu par le Gouvernement dans le texte considéré comme adopté en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

tripler la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal prise en compte pour l'attribution d'une part de la dotation – alors qu'elle est seulement doublée actuellement.

Enfin, le rapporteur appelle de ses vœux une **refonte plus globale de la DGF, qui devra être profondément réformée dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'une suppression des effets de seuil.**

Réunie le 29 novembre 2023, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

La mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sera examinée en séance publique le 6 décembre 2023.

POUR EN SAVOIR +

- [Cour des comptes, Les finances publiques locales 2023 - Fascicule 2, octobre 2023.](#)
- [Annexe au projet de loi de finances. Rapport sur la situation des finances publiques locales, octobre 2023](#)
- [Rapport d'information n° 832 \(2022-2023\) de Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances - Verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, juillet 2023](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Jean-Michel Arnaud

Rapporteur

Sénateur
(Union centriste)
des Hautes-Alpes

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>