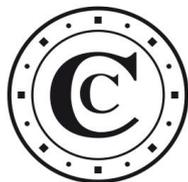


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

*Mission « Relations avec les collectivités
territoriales »*

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - UNE AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	13
A - Des mesures de périmètre transformant des dotations en PSR	14
B - Une hypothèse d'évolution tendancielle dépendante des échéanciers de décaissement.....	14
C - Des mesures nouvelles principalement liées aux réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.....	15
II - UNE GESTION CARACTÉRISÉE PAR UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS RELATIFS AUX DOTATIONS EXCEPTIONNELLES, ABONDÉS EN FIN DE GESTION	16
A - Une réserve de précaution n'ayant pas un caractère pleinement mobilisable	16
B - Des reports de crédits en nette augmentation	18
C - Des mesures nouvelles adoptées dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion	19
D - Des mouvements de gestion limités.....	20
E - La fongibilité utilisée pour couvrir des dépenses non budgétées	21
F - Une amélioration globale des taux d'exécution, mais des évolutions divergentes entre les deux programmes	21
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	23
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	24
A - Des restes à payer en progression constante	24
B - Des reports de crédits de 2023 sur 2024 importants sur les dotations exceptionnelles	25
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	25
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	29
I - PROGRAMME N°119 - CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS	29
A - Des dépenses discrétionnaires en progression constante	29
B - Des mesures de soutien, de relance et de résilience limitées.....	29
C - Les dotations de soutien à l'investissement : un niveau élevé de restes à payer et une démarche de performance en constante évolution	31
D - Le Plan « Marseille en grand »	34
E - L'incidence des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production	35
II - PROGRAMME N°122 - CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION	37
A - Des dépenses de guichet stables.....	37
B - Les conséquences de la tempête Alex	37
C - Des crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL en forte progression.....	39
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	41
I - UNE AUGMENTATION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2023	41
A - La mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> : une part limitée des transferts de l'État aux collectivités	41
B - Une hausse des transferts financiers en 2023 principalement due à la TVA.....	45
C - Le développement des dotations « vertes » relevant de diverses missions	47
II - LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION GLOBALE DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR L'ÉTAT	48

ANNEXES.....51

Synthèse

La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* regroupe plusieurs concours relevant presque exclusivement de dépenses d'intervention. Elles se compose de deux programmes d'inégale importance sur le plan financier.

Le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (qui représente plus de 90 % des crédits et dépenses de la mission RCT) comprend principalement des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités et la dotation générale de décentralisation.

Le programme 122 – *Concours spécifiques et administration du ministère de l'intérieur* est majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d'outre-mer.

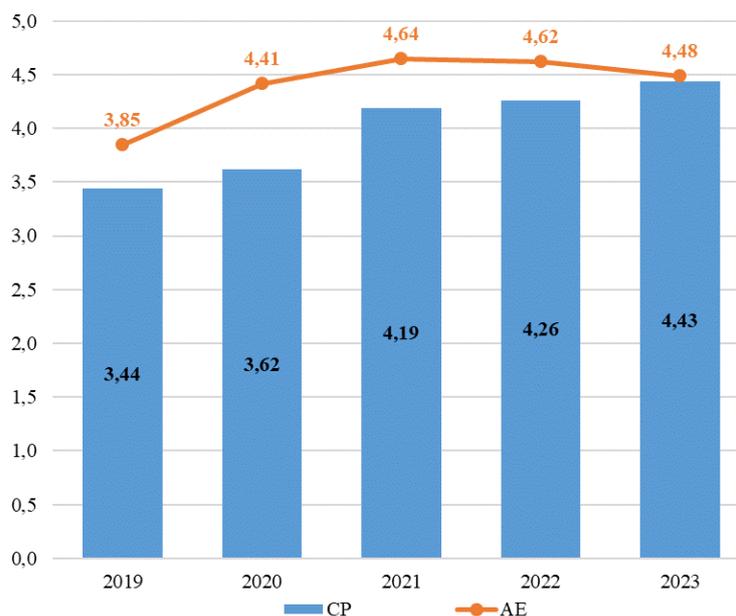
Une sous-consommation des crédits relatifs aux dotations exceptionnelles

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont été consommés à hauteur de 4 483 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 4 432 M€ en crédits de paiement (CP), soit respectivement 92 % et 94 % des crédits disponibles. Ces niveaux de consommation des crédits sont proches du montant des crédits ouverts en loi de finances initiale. Toutefois, ils sont inférieurs à ceux des crédits disponibles, qui intègrent un montant élevé de reports et des ouvertures de crédits supplémentaires en fin de gestion, sur le programme 122. Les taux d'exécution pour ces nouvelles mesures sont très faibles : seulement 34,4 % en AE et 28,2 % en CP.

Les taux d'exécution sont légèrement supérieurs à ceux de 2022 (90 % en AE et 92 % en CP). Ce niveau global recouvre une situation différenciée entre les deux programmes de la mission, puisque seule la moitié des crédits a été consommée sur le programme 122, le moins doté. La sous-consommation des CP sur le programme 122 (258,5 M€) concerne principalement les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex (107,4 M€) et ceux relatifs aux mesures nouvelles, votées en fin de gestion (116,8 M€).

Une évolution de sens opposé de l'exécution respective des AE et des CP

L'exécution des crédits de la mission fait apparaître une baisse en AE de 2,9 % (- 133 M€) par rapport à 2022, tandis que les CP ont progressé de 4 % (+ 171 M€).

Graphique n° 1 : exécution 2019-2023 (en Md€)

Source : Cour des comptes

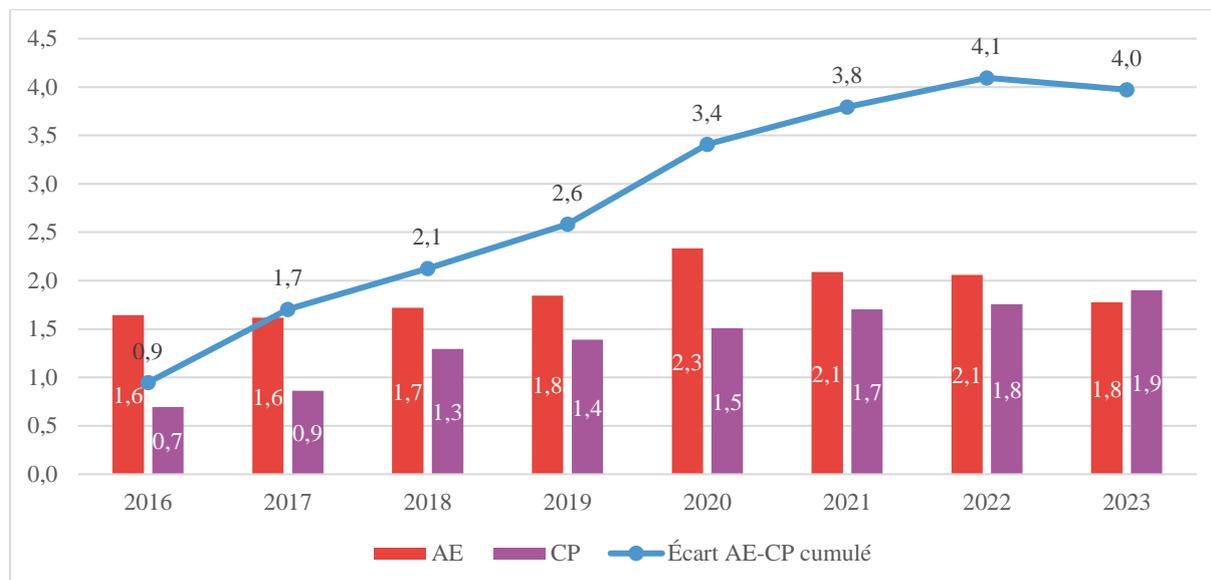
Concernant le programme 119, les dotations classiques d'investissement ont fait l'objet d'une baisse importante de consommation d'AE (- 279 M€). Elle concerne particulièrement la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui avait fait l'objet d'un abondement exceptionnel en 2022. Après le report de la quasi-totalité des AE de 2022 sur 2023, 253 M€ d'AE et 31 M€ de CP ont été consommés, au titre du plan « Marseille en grand ». S'agissant du programme 122, les consommations d'AE ont diminué de 28 % (- 90 M€). Cette baisse résulte principalement de celle des crédits liés à la tempête Alex (- 123 M€). Elle est partiellement compensée par des mesures nouvelles comme le fonds violences urbaines (+ 19 M€).

Les CP des deux programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* suivent une trajectoire opposée à celle des AE. Sur le programme 119, leur progression résulte de l'évolution tendancielle des dotations de soutien à l'investissement (+ 163 M€). S'agissant du programme 122, les CP ont augmenté de 6,3 % (+ 17 M€), du fait de mesures nouvelles (7,9 M€ pour les centres municipaux de santé, 1,3 M€ pour le fonds violences urbaines et 1,1 M€ pour le fonds d'aide au relogement d'urgence ou FARU).

Un niveau encore élevé de restes à payer pour les dotations de soutien à l'investissement

Le programme 119 comprend plusieurs dotations destinées à soutenir l'investissement public local. La nature même de ces dotations conduit à un décalage temporel entre la consommation des AE, au lancement des projets, et des CP, à mesure de leur réalisation. Sur la période 2016-2023, les consommations cumulées d'AE et de CP se sont respectivement élevées à 15,1 Md€ et 11,1 Md€, conduisant à un reste à payer de 4 Md€ à fin 2023. Ce montant a légèrement baissé par rapport à fin 2022, sous l'effet d'un niveau d'exécution des crédits de paiement supérieur à celui des autorisations d'engagement.

Graphique n° 2 : consommation de crédits des dotations à l'investissement sur la période 2016-2023 (AE et CP en Md€)



Source : Cour des comptes

Des annulations importantes de crédits au titre des dotations d'investissement sont intervenues en 2023 : 92,2 M€ en AE et 88,6 M€ en CP, soit respectivement 4,7 % et 4,5 % des crédits ouverts en LFI 2023.

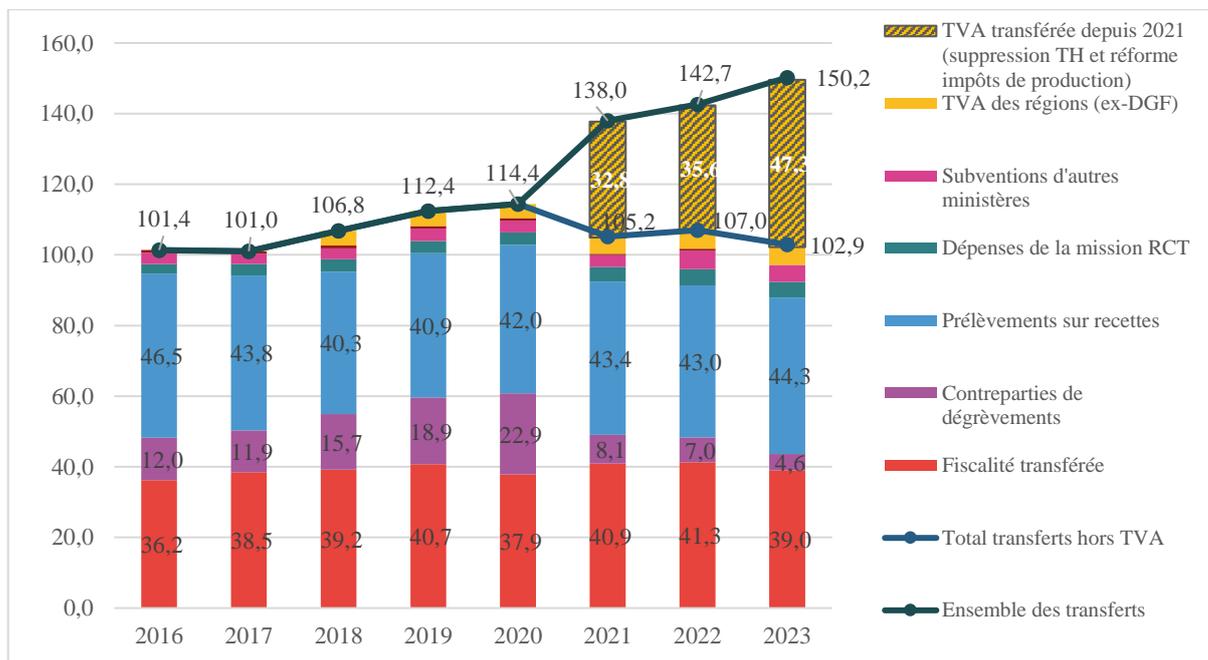
Le montant élevé des restes à payer et des annulations de crédits soulève la question d'une fiabilisation accrue des besoins de crédits de paiement.

Une part limitée des transferts de l'État aux collectivités

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* représentent une faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités, fractions de TVA incluses, s'est élevé à 150,2 Md€ en 2023, soit une hausse de 5,6 % par rapport à 2022 (+ 7,5 Md€).

Graphique n° 3 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2023 (CP, en Md€)



Sources : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Récapitulatif des recommandations

1. Appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent au sein de la mission Relations avec les collectivités territoriales pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités (*DGCL – DB*).
2. (Recommandation reformulée) : Poursuivre la fiabilisation des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID) (*DGCL*).
3. (Recommandation réitérée) : Poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (*DGCL*).
4. (Recommandation réitérée) : Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au sein du programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (*DGCL*).
5. (Recommandation reformulée) : Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée ; dans un premier temps, consolider l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris l'ensemble des fractions de TVA, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2025 (*DB – DGCL*).

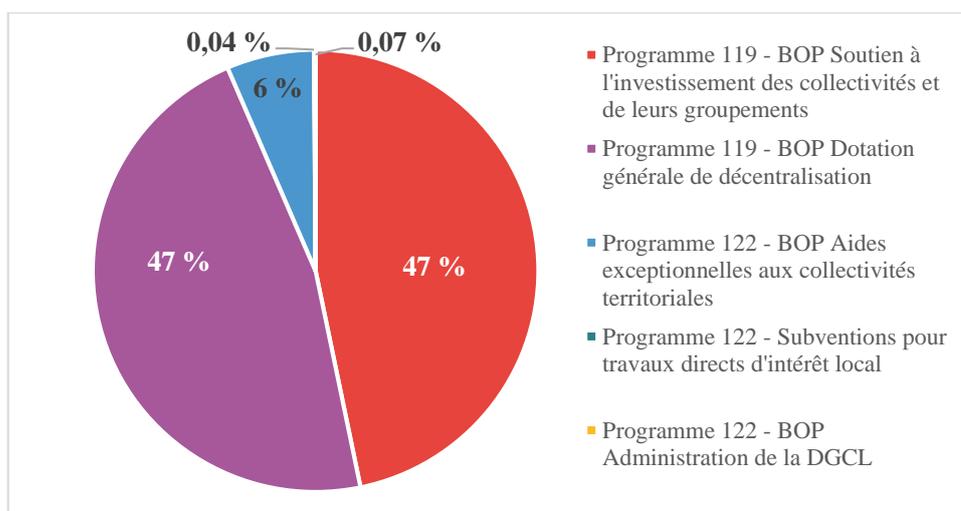
Introduction

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe plusieurs concours relevant presque exclusivement de dépenses d'intervention. Elles se compose de deux programmes d'inégale importance sur le plan budgétaire.

Le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, qui représente plus de 90 % du montant de la mission, comprend principalement des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités, ainsi que les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation.

Le programme 122 – *Concours spécifiques et administration du ministère de l'intérieur* est majoritairement constitué de dotations exceptionnelles aux collectivités territoriales, notamment d'outre-mer.

Graphique n° 4 : répartition par programme et par BOP de l'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2023 (en CP)



Source : Cour des comptes – Données DGCL

En 2023, les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se sont élevées à 4 483 M€ en AE et à 4 432 M€ en CP, soit respectivement - 2,9 % (- 133 M€) et + 4 % (+ 171 M€) par rapport à 2022.

Par rapport à 2022, les dépenses en AE du programme 119 ont diminué (- 43 M€, soit - 1,0 %), tandis qu'elles ont progressé en CP (+ 154 M€, soit + 3,9 %). Les dotations classiques d'investissement ont connu une baisse importante de consommation d'AE (- 279 M€). Cette évolution concerne particulièrement la DSIL, qui avait fait l'objet d'un abondement exceptionnel en 2022. La consommation de CP progresse de manière tendancielle (+ 163 M€). Après le report de la quasi-totalité des AE de 2022 sur 2023, 253 M€ d'AE et 31 M€ de CP ont été consommés au titre du plan « Marseille en grand ».

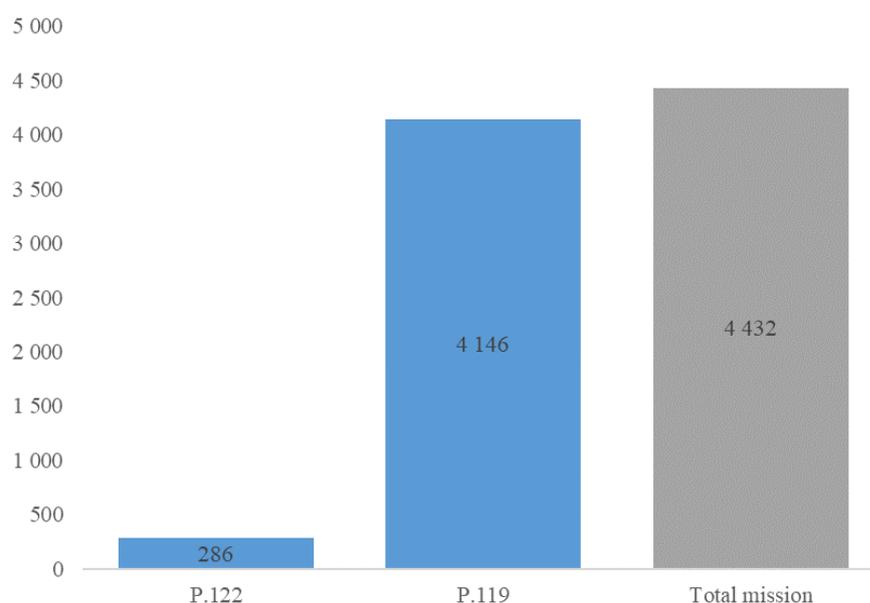
S'agissant du programme 122, les consommations d'AE ont diminué de 28 % (- 90 M€), tandis que les CP ont progressé de 6,3 % (+ 17 M€), d'où une exécution de 232 M€ en AE et de 286 M€ en CP. La baisse des AE concerne principalement les crédits liés à la tempête Alex (- 123 M€). Cette diminution des AE est partiellement compensée par des mesures nouvelles comme le fonds violences urbaines (+ 19 M€).

Mission relations avec les collectivités territoriales

Programme 119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements

Programme 122 – Concours spécifiques et administration (ministère de l'intérieur)

Graphique n° 5 : mission *Relations avec les collectivités territoriales* - exécution 2023 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

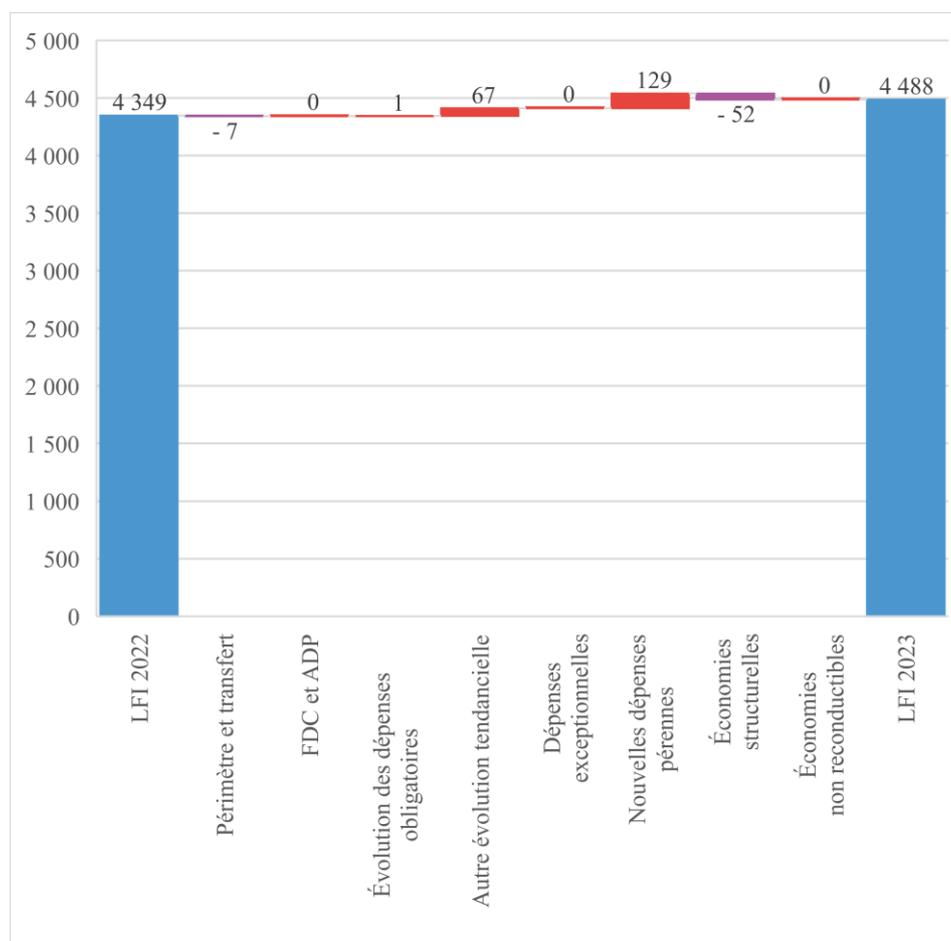
I - Une augmentation continue des crédits en loi de finances initiale

Dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2023, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) ont progressé de 139 M€ par rapport à la LFI 2022, pour atteindre 4 488 M€. Cette augmentation résulte autant des évolutions tendanciennes que de mesures nouvelles, tandis que les mesures de périmètre n'ont eu qu'une incidence limitée.

Tableau n° 1 : la programmation initiale des crédits en 2023 (en CP)

<i>(CP en M€)</i>	LFI 2022	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	LFI 2023	Écart (M€)	Écart (%)
<i>P119</i>	4 113	-3	16	66	4 192	79	1,9 %
<i>P122</i>	236	-4	53	11	296	60	25,5 %
<i>Mission RCT</i>	4 349	-7	68	77	4 488	139	3,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DB et de la DGCL

Graphique n° 6 : construction de la LFI 2023 (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

A - Des mesures de périmètre transformant des dotations en PSR

En 2023, seules deux mesures de périmètre ont concerné la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, pour un montant négatif de 6,6 M€ en CP.

La dotation « protection fonctionnelle » n'est plus abondée par des crédits du programme 119 (- 3 M€ en AE et CP), mais par un prélèvement sur recettes de l'État (PSR), « dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ».

Ce PSR intègre dorénavant les crédits relatifs à la dotation de compensation de frais de garde des élus locaux, inscrits auparavant sur le programme 122 (- 3,5 M€).

B - Une hypothèse d'évolution tendancielle dépendante des échéanciers de décaissement

La loi de finances initiale pour 2023 reposait sur une hypothèse de progression tendancielle de 68,4 M€ en CP par rapport à la LFI pour 2022.

L'évolution tendancielle en CP sur le programme 119 (+ 15,6 M€) recouvrait des mouvements de sens opposé. Les CP diminuaient pour les dotations de soutien à l'investissement local (- 12,8 M€), à la suite de l'actualisation des échéanciers de paiement. À l'inverse, ils progressaient pour le plan « Marseille en grand » (+ 24 M€) et pour la dotation pour titres sécurisés (+ 4,4 M€), sous l'effet de l'évolution du nombre de demandes.

La variation tendancielle nette en CP sur le programme 122 (+ 52,8 M€) concernait principalement les crédits relatifs à la tempête Alex : + 11,5 M€ pour la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC) et + 38,2 M€ pour le fonds exceptionnel créé en 2021.

C - Des mesures nouvelles principalement liées aux réformes de la fiscalité locale et des impôts de production

Les crédits relatifs aux mesures nouvelles (soit un montant net de 74,6 M€) ont été majoritairement portés par le programme 119 (66,3 M€).

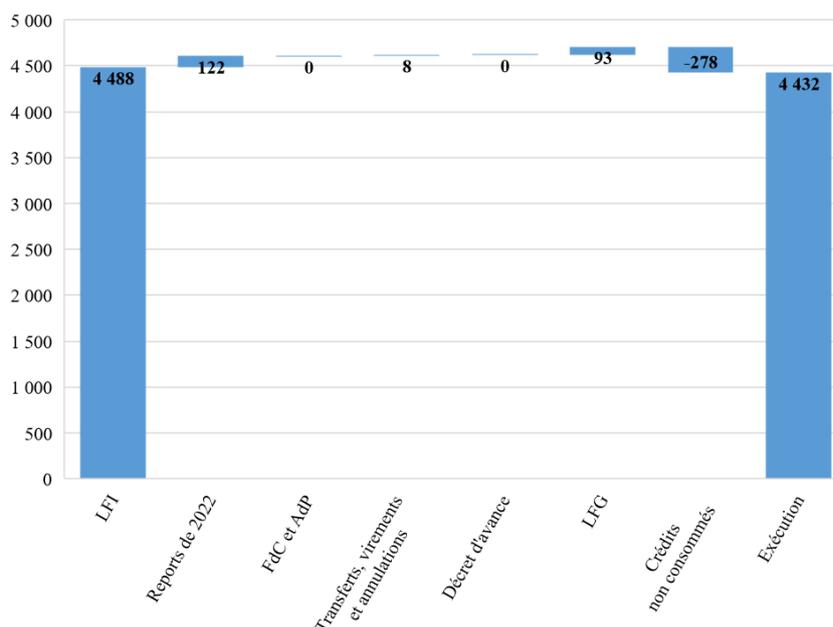
La LFI 2023 a créé une dotation de compensation des frais de gestion sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des régions (91,3 M€). En outre, des crédits (soit 9,3 M€) ont été ouverts en LFI 2023 au titre de la dotation pérenne de compensation de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) aux communes et EPCI à fiscalité propre, créée par la loi de finances rectificative du 16 août 2022. Par ailleurs, la dotation de soutien pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales a été une nouvelle fois abondée (à hauteur de 17,3 M€). L'ensemble des mesures nouvelles du programme 119 sont pérennes. En sens inverse, la dotation de compensation aux départements au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP), créée en 2022, n'a pas été reconduite en 2023 (- 51,6 M€).

Les mesures nouvelles sur le programme 122 (10,7 M€ en CP) concernaient principalement des subventions exceptionnelles à destination des communes en difficulté financière.

II - Une gestion caractérisée par une sous-consommation des crédits relatifs aux dotations exceptionnelles, abondés en fin de gestion

Le niveau de consommation des crédits est proche du montant des crédits ouverts en loi de finances initiale. Toutefois, il est bien inférieur à celui des crédits disponibles, qui intègrent un montant élevé de reports et des ouvertures de crédits supplémentaires en fin de gestion.

Graphique n° 7 : des crédits initiaux aux crédits consommés (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

A - Une réserve de précaution n'ayant pas un caractère pleinement mobilisable

En 2023, le montant des crédits mis en réserve s'est élevé à 261 M€ en AE et à 263 M€ en CP.

Tableau n° 2 : montants des crédits mis en réserve et utilisation (en CP, en M€)

	Mission RCT	Programme 119	Programme 122
LFI 2023	4 488	4 192	296
Mise en réserve	263	252	12
<i>Réserve initiale</i>	219	210	10
<i>Surgels</i>	44	42	2
Utilisation	263	252	12
<i>Dégels en gestion</i>	210	198	12
<i>Annulations</i>	54	54	0
Réserve en fin de gestion	0	0	0

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DB

Le montant de la réserve initiale, sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, représentait 4,9 % des crédits votés en LFI, en AE et CP.

Sur le programme 119, elle a été calculée par application à l'ensemble des crédits du programme d'un taux de 5 %, conformément à la circulaire du ministre délégué chargé des comptes publics du 20 novembre 2022. Le niveau de la réserve positionné sur les dotations d'investissement représentait 46 % du montant total de la réserve en AE et 51 % en CP (contre 59 % et 53 % en 2022). La réserve positionnée sur la DGD représentait 54 % en AE et 49 % en CP du montant total de la réserve du programme (contre 41 % et 47 % en 2022).

Sur le programme 122, les crédits ayant pour objet la réparation des dégâts causés par la tempête Alex ont été exclus de l'assiette du gel, soit 49,2 M€ en AE et 99 M€ en CP. La mise en réserve représentait 4 % en AE et 3,3 % en CP des crédits votés en LFI 2023. Elle portait principalement sur la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle Calédonie et sur la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC).

Un surgel de 1 % est intervenu en cours de gestion, soit + 41,9 M€ sur le programme 119 (portés intégralement par la DGD au titre des services communaux d'hygiène et de santé) et 2 M€ sur le programme 122 (ligne DSEC).

Comme les exercices précédents, l'ensemble de la réserve a été utilisée (y compris par l'annulation de 53,6 M€ de crédits). Trois autorisations de dégel sont intervenues en novembre et décembre 2023, pour un montant de 197,9 M€. 53,6 M€ ont été annulés sur le programme 119. Une partie de ces crédits a été redéployée vers le programme 122 afin de financer le fonds relatif aux violences urbaines (38,2 M€).

La mise en réserve initiale a donc de nouveau porté sur des dépenses visant à compenser des transferts de compétences aux collectivités territoriales, alors même que l'article 72-2 de la Constitution impose une compensation intégrale de tout transfert de compétences. Dès le stade de la programmation, le dégel intégral de la réserve initiale des programmes 119 et 122 était prévu. La mise en réserve initiale ne présentait donc pas un caractère « pleinement mobilisable ». Compte tenu du caractère non soutenable de la programmation initiale au regard de la ressource disponible, le positionnement de la réserve ne permettant pas d'assurer les garanties nécessaires, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a émis un avis défavorable sur la programmation initiale, le 14 février 2023.

Depuis 2016, la Cour recommande d'appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent de crédits au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* afin de ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.

La réserve de précaution étant toujours calculée sur une assiette incluant les dotations juridiquement dues aux collectivités, la Cour reconduit sa recommandation.

B - Des reports de crédits en nette augmentation

Les reports de crédits 2022 sur l'exercice 2023 se sont élevés à 322,3 M€ en AE et à 121,7 M€ en CP, ce qui marque une nette augmentation par rapport à ceux de 2021 à 2022 (111,9 M€ en AE et 105 M€ en CP). Près des deux tiers des crédits disponibles fin 2022 en AE ont été reportés sur l'exercice 2023. En revanche, cela a été le cas de moins d'un tiers des CP.

Le programme 122 a bénéficié d'un déplafonnement des reports, conformément à l'article 140 de la LFI 2023.

Tableau n° 3 : reports de crédits 2022 sur l'exercice 2023

(en M€)	Programme 119		Programme 122		Total mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits disponibles fin 2022	421	242	74	105	495	347
Reports sur 2023	284	26	38	96	322	122

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Sur le programme 119, les reports se sont élevés à 284,3 M€ en AE et à 26,2 M€ en CP. En AE, les reports concernaient essentiellement la dotation exceptionnelle pour le plan de rénovation des écoles de Marseille (253 M€), la dotation titres sécurisés (20 M€) et la dotation exceptionnelle pour le soutien de l'attractivité de la Seine-Saint-Denis (10 M€). En CP, les reports avaient trait à la dotation titres sécurisés (20,3 M€) et au plan « Marseille en grand » (5,2 M€).

Sur le programme 122, 38 M€ d'AE et 95,52 M€ de CP ont été reportés. Un report de 11,8 M€ en AE et de 45,2 M€ en CP concerne la contribution du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) au financement d'actions d'urgence, de première nécessité et de remise en état, à la suite du passage de la tempête Alex. La DSEC a fait l'objet d'un report de 10 M€ en AE et de 25,2 M€ en CP. En outre, 7,1 M€ en AE et 9,7 M€ en CP ont été reportés au titre du fonds de reconstruction – tempête Alex.

C - Des mesures nouvelles adoptées dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion

La loi de finances de fin de gestion¹ (LFFG) a abondé les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à hauteur de 116 M€ en AE et de 93 M€ en CP. Plusieurs mesures nouvelles ont été adoptées sur les programmes 119 et 122. Elles n'ont été que partiellement compensées par des annulations de fin de gestion sur le programme 119.

Tableau n° 4 : mouvements de fin de gestion adoptés en LFFG

(en M€)	Programme 119		Programme 122		Mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2023	4 148	4 192	252	296	4 400	4 488
LFFG	-57	-54	172	146	116	93
Dotations de soutien à l'investissement	-92	-89	0	0	-92	-89
Dotation titres sécurisés	28	28	0	0	28	28
DGD des régions (FEADER)	8	8	0	0	8	8
Fonds reconstruction violences urbaines	0	0	64	38	64	38
Dotation exceptionnelle au profit de la collectivité de Corse	0	0	40	40	40	40
Soutien à l'entretien du réseau local	0	0	60	60	60	60
Aides exceptionnelles aux communes - centres municipaux de santé	0	0	8	8	8	8

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

Les annulations de crédits ont exclusivement porté sur le programme 119. D'un montant de 92,2 M€ en AE et de 89,1 M€ en CP, elles correspondent à des crédits non consommés au titre des dotations d'investissement.

Sur ce même programme 119, la dotation titres sécurisés a été abondée à hauteur de 27,6 M€, dans le cadre du plan d'urgence annoncé par la Première ministre au printemps 2023 afin de réduire le délai d'obtention d'un rendez-vous de renouvellement d'un titre d'identité. La DGD des régions a été abondée à hauteur de 7,6 M€ en AE et CP, afin de procéder au versement de l'accompagnement financier exceptionnel, en 2023, au titre du transfert aux régions de la compétence FEADER. Ces concours supplémentaires ont été financés par un débasage du programme 215 – *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

Sur le programme 122, 172,3 M€ en AE et 146,2 M€ en CP ont été ouverts par la loi de finances de fin de gestion, soit une augmentation de 68,4 % des AE et de 49,5 % des CP votés en LFI 2023. Le fonds violences urbaines, prévu par l'instruction ministérielle 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, a

¹ Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

été abondé à hauteur de 64,3 M€ en AE et de 38,2 M€ en CP. Une enveloppe de 60 M€ en AE et CP a été ouverte afin de financer le soutien des collectivités territoriales dans leurs actions d'entretien du réseau routier local ; aucun crédit n'a été engagé sur l'exercice 2023. Comme en 2022, une dotation exceptionnelle de 40 M€ en AE et CP a été ouverte en faveur de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérienne. Par ailleurs, 8 M€ en AE et CP ont été votés en faveur des communes, au titre de la mise en œuvre d'une prime exceptionnelle ou d'une revalorisation des personnels employés dans les centres municipaux de santé (CMS) ; il s'agit de la reconduction d'une mesure de 2022 annoncée comme exceptionnelle. Les crédits ayant été ouverts en fin d'année, les taux d'exécution des mesures nouvelles sont très faibles : 34,4 % en AE et 28,2 % en CP. Les crédits non engagés sur l'exercice 2023 ont fait l'objet d'une demande de report.

Ces mesures sont intervenues en application de la première loi de finances de fin de gestion, introduite par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021. En principe, elle doit permettre des ajustements de crédits indispensables à la gestion de la fin de l'année. Les faibles taux d'exécution et le montant élevé des reports de crédits relatifs à certaines mesures nouvelles conduisent à constater que certains des ajustements ainsi effectués n'avaient pas un tel caractère. Aucun crédit n'a été consommé en AE et en CP pour les centres municipaux de santé (8 M€) et pour le soutien à l'entretien du réseau local (60 M€), les modalités de répartition et de versement n'ayant pas été définies en 2023.

D - Des mouvements de gestion limités

Le programme 119 a fait l'objet d'un décret de transfert de crédits depuis le programme 362 – *Plan de relance* afin de refinancer une subvention d'investissement initialement accordée au titre de la dotation de soutien à l'investissement local – rénovation thermique (DSIL-RT) par des crédits de la DSIL exceptionnelle (à hauteur de 0,6 M€ en AE et en CP).

Le programme 122 a fait l'objet d'un transfert en provenance du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* (pour 7,4 M€ au total), destinés à soutenir les communes de Bastia et d'Ajaccio, non interconnectées au réseau métropolitain de gaz². Par un arrêté du 5 juin 2023, 0,2 M€ en AE et en CP de crédits d'attributions de produits ont été ouverts sur les lignes « Comité des finances locales » (CFL) et « Observatoire des finances et de la gestion publique locales » (OFGL). Ces crédits sont des préciputs sur le PSR « dotation globale de fonctionnement ». Cette modalité de financement n'est pas conforme au III de l'article 17 de la LOLF qui dispose que « les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits ».

² Dispositions de l'ordonnance du 14 juin 2022 portant prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, des coûts associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

E - La fongibilité utilisée pour couvrir des dépenses non budgétées

Le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) a été créé par la loi de finances pour 2006. Il permet d'octroyer des aides aux communes et groupements afin de financer des opérations de relogement temporaire ou d'interdiction d'accès à des locaux et bâtiments à la suite de la prescription d'une mesure de police spéciale en matière de lutte contre l'habitat indigne, d'une mesure de police générale ou d'une catastrophe naturelle.

Avant 2023, le FARU était financé par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Or, aucune mesure d'abondement n'a été prévue dans la LFI 2023. En 2023, les dépenses relatives au FARU ont été exécutées sur le programme 122 de la mission RCT (1,2 M€ en AE et 1,1 M€ en CP). Elles ont été financées par des redéploiements de crédits provenant de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC), donc sans autorisation parlementaire. Cette modalité de financement affecte la transparence des moyens consacrés à ce fonds.

En 2024, le FARU est à nouveau abondé en LFI par la dotation globale de fonctionnement. À cet égard, le projet de loi de finances pour 2024 ne mentionnait pas les crédits 2023 ayant abondé le FARU *via* le programme 122 : « Le niveau des crédits de ce fonds, qui avait déjà été abondé en 2006, en 2018 et en 2021 par prélèvement sur la DGF, ne permettra plus de faire face aux subventions qui devraient être accordées en 2024 ».

F - Une amélioration globale des taux d'exécution, mais des évolutions divergentes entre les deux programmes

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont été consommés à hauteur de 4 483 M€ en AE et de 4 432 M€ en CP, soit respectivement 92 % et 94 % des crédits disponibles. Ces taux d'exécution dépassent légèrement ceux de 2022 (90 % en AE et 92 % en CP). Ils recouvrent une situation différenciée entre les deux programmes de la mission : seule la moitié des crédits a été consommée sur le programme 122, pourtant le moins doté.

Tableau n° 5 : consommation des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales

En M€	Programme 119		Programme 122		Mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	4 148,0	4 192,2	251,7	295,6	4 399,7	4 487,8
LFG (b)	-56,7	-53,6	172,3	146,2	115,6	92,6
Reportis de crédits de 2022 (c)	284,3	26,2	38,0	95,5	322,3	121,7
FDC et ADP (hors reports) (d)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Autres mouvements (e)	0,6	0,6	7,4	7,4	8,0	8,0
Solde des crédits ouverts et annulés (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	4 376,2	4 165,4	469,7	545,0	4 845,9	4 710,3
Réserve en fin de gestion (f)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits disponibles	4 376,2	4 165,4	469,7	545,0	4 845,9	4 710,3

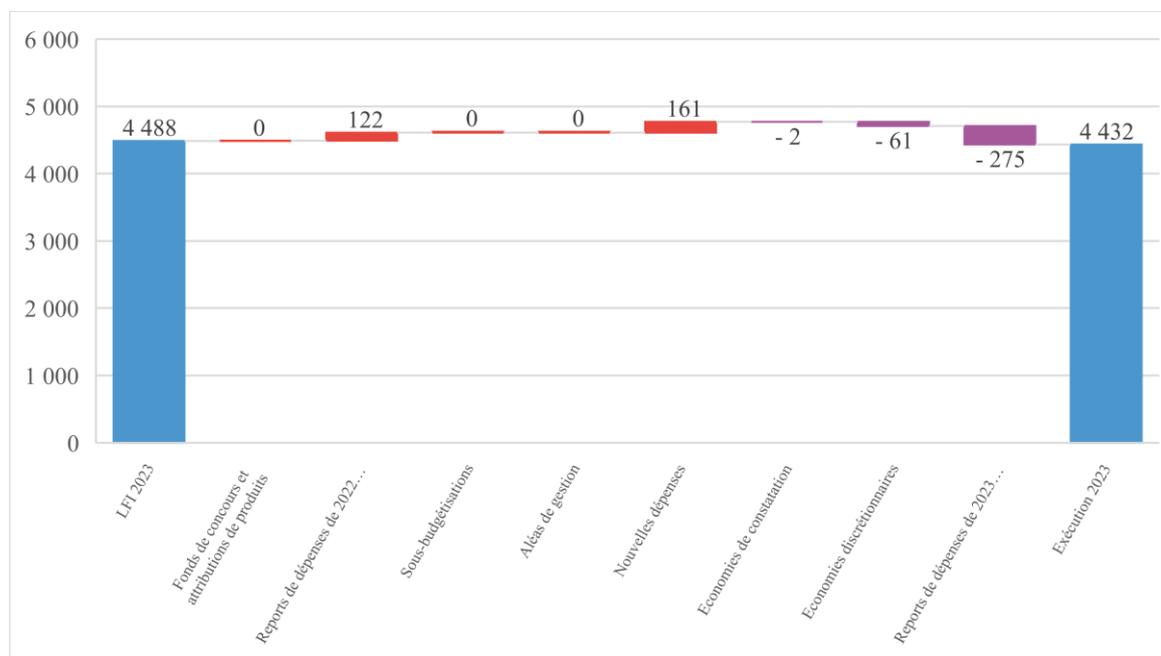
En M€	Programme 119		Programme 122		Mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits consommés	4 250,7	4 145,6	232,0	286,5	4 482,6	4 432,0
<i>en % des crédits disponibles</i>	<i>97,1%</i>	<i>99,5%</i>	<i>49,4%</i>	<i>52,6%</i>	<i>92,5%</i>	<i>94,1%</i>
Crédits non consommés	125,5	19,8	237,7	258,5	363,2	278,3

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

La sous-consommation des AE, sur le programme 119, concerne principalement les dotations de soutien à l'investissement : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, à hauteur de 71,8 M€) et la DSIL classique (30,5 M€). Selon le suivi effectué par la DGCL, le taux d'exécution des AE relatives aux dotations de soutien à l'investissement est cependant voisin de 100 %, avec un reliquat inférieur à 1 M€, quand on observe uniquement la consommation des AE de l'année, en neutralisant les minorations d'AE constatées en cours d'exercice sur le stock des engagements juridiques constitués les années précédentes.

Sur le programme 122, les sous-consommations d'AE ont notamment porté sur les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex (56,3 M€ sur le fonds de reconstruction) et sur ceux relatifs à des mesures nouvelles (155,2 M€).

Graphique n° 8 : écart entre la LFI 2023 et la consommation de crédits en exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

Les 20 M€ de sous-consommation de CP sur le programme 119 concernent principalement les dotations de soutien à l'investissement : 4,5 M€ sur le plan « Marseille en grand », 3,8 M€ sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et 1,7 M€ sur la dotation titres sécurisés.

La sous-consommation des CP sur le programme 122 (258,5 M€) concerne les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex (107,4 M€) et ceux relatifs aux mesures nouvelles, votées en fin de gestion (116,8 M€).

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

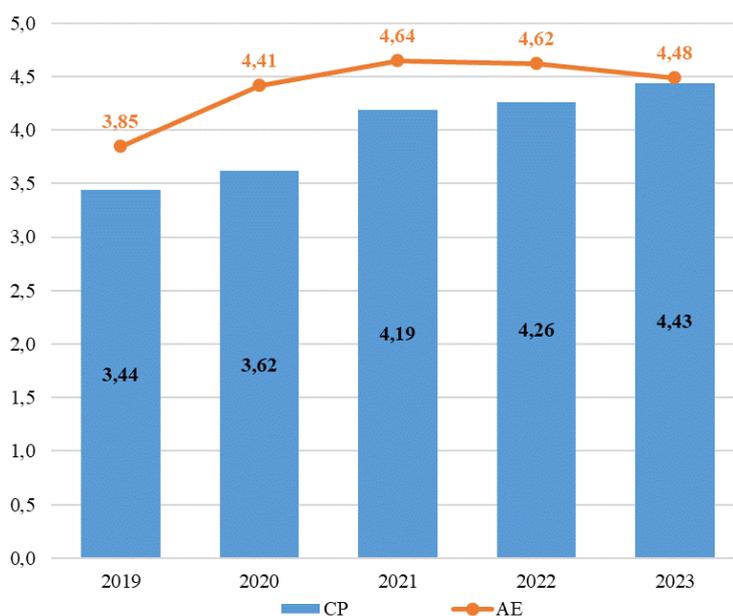
Précisions méthodologiques

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se fonde sur les données issues de *Chorus*.

Elles diffèrent de celles communiquées à la Cour par la Direction générale des collectivités locales (DGCL). En effet, cette dernière a corrigé des erreurs d'imputation comptable et a neutralisé des montants négatifs de minorations d'autorisations d'engagement (AE), correspondant à des engagements juridiques passés lors d'exercices antérieurs.

L'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se caractérise par une évolution de sens opposé des AE et CP. Elle s'est élevée à 4,48 Md€ en AE et à 4,43 Md€ en CP, soit respectivement - 2,9 % (- 133 M€) et + 4 % (+ 171 M€) par rapport à 2022.

Graphique n° 9 : exécution 2019-2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Sur le programme 119, les AE ont diminué de 43 M€ (- 1 %), tandis que les CP ont progressé de 154 M€ par rapport à 2022 (+ 3,9 %). En particulier, les dotations classiques d'investissement ont connu une baisse importante de consommation d'AE (- 279 M€). Cette évolution concerne particulièrement la DSIL qui avait fait l'objet d'un abondement exceptionnel en 2022. La consommation de CP a quant à elle progressé de 163 M€. Après le report de la quasi-totalité des AE de 2022 sur 2023, 253 M€ d'AE et 31 M€ de CP ont été consommés au titre du plan « Marseille en grand ». Les compensations liées aux réformes de la fiscalité locale et des impôts de production ont diminué en 2023, certaines d'entre elles, mises en place en 2022, n'ayant pas un caractère pérenne (- 52 M€ sur la dotation de compensation DCP pour les départements et - 91 M€ sur la compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux). Les compensations versées aux régions ont augmenté de 92 M€

en AE et de 87 M€ en CP, à la suite de la création d'une mesure relative à la compensation des frais de gestion de la CVAE, dans le cadre de la suppression de cette dernière.

S'agissant du programme 122, les consommations d'AE ont diminué de 28 % (- 90 M€) tandis que les CP ont progressé de 6,3 % (+ 17 M€), soit une exécution de 232 M€ en AE et de 286 M€ en CP. La baisse des AE concerne principalement les crédits liés à la tempête Alex (- 94 M€ sur le fonds de reconstruction pour la tempête Alex et - 30 M€ sur le fonds de solidarité de l'Union européenne). Par contre, les décaissements de CP ont augmenté en 2023 sur le FSUE (+ 24 M€). Cette diminution des AE est partiellement compensée par des mesures nouvelles comme le fonds violences urbaines (+ 19 M€), les centres municipaux de santé (+ 8 M€), la dotation en faveur de la collectivité de Corse (+ 7 M€) et le FARU (+ 1 M€). Les crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL augmentent de 3 M€ en AE et de 0,5 M€ en CP.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Des restes à payer en progression constante

À fin 2023, les restes à payer sur AE consommées ont atteint 5,97 Md€, contre 5,92 Md€, soit une augmentation de 51 M€ ou 0,9 % par rapport à fin 2022.

L'augmentation des restes à payer en 2023 recouvre des mouvements de sens opposé entre les deux programmes : une hausse de 105 M€ sur le programme 119 et une baisse de 54 M€ sur le programme 122.

Tableau n° 6 : restes à payer au 31 décembre 2023

(en M€)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2022 (1)	AE consommés 2023 (2)	CP consommés 2023 (3)	Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2023 (4) = (1)+(2)-(3)	Variation (5) = (4)-(1)
Mission RCT	5 918	4 483	4 432	5 969	51
Programme 119	5 668	4 251	4 146	5 773	105
Programme 122	250	232	286	196	-54

Source : Cour des comptes

La trajectoire ascendante des restes à payer sur le programme 119 est constatée depuis plusieurs exercices : 3,5 Md€ au 31 décembre 2017, 3,7 Md€ au 31 décembre 2018, 4,2 Md€ au 31 décembre 2019, 5,0 Md€ au 31 décembre 2020, 5,4 Md€ en 2021 et 5,7 Md€ en 2022. Si les restes à payer ont continué à augmenter en 2023, leur progression s'est ralentie par rapport aux années précédentes (+1,9 % contre +6,4 % en 2022).

L'augmentation des restes à payer résulte des dotations de soutien à l'investissement local, gérées de manière différenciée en AE et en CP, dont les crédits sont respectivement consommés au lancement des projets et à mesure de leur réalisation. La réforme de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), prévue par la loi de finances pour 2022,

entraîne une augmentation du montant des restes à réaliser des dotations d'investissement, puisque la part « péréquation », gérée en AE=CP, est intégrée à la part « projets », dont les AE et CP sont gérées de manière différenciée.

B - Des reports de crédits de 2023 sur 2024 importants sur les dotations exceptionnelles

Les reports de crédits demandés de 2023 à 2024 s'élèvent à 229 M€ en AE et à 275 M€ en CP. S'agissant des CP, le montant des reports dépasse celui de 2022 à 2023 (153,8 M€).

Tableau n° 7 : reports de crédits de 2023 sur 2024

(en M€)	AE	CP
Mission RCT	229,3	275,5
Programme 119	2,3	18,7
Programme 122	227,0	256,8

Source : DGCL

Les reports demandés pour le programme 119 s'élèvent à 2,3 M€ en AE et à 18,7 M€ en CP. Ils concernent les dotations de soutien à l'investissement de droit commun (5 M€ en CP), le plan « Marseille en grand » (4,5 M€ en CP, correspondant aux travaux de rénovation du premier marché subséquent, n'ont pu être versés avant la fin de gestion 2023), la dotation frais de gestion CVAE/CFE des régions (4,8 M€ en CP) et la dotation titres sécurisés (1,7 M€ en CP).

Les reports demandés pour le programme 122 s'élèvent à 227 M€ d'AE et à 256,8 M€ de CP. Ils représentent 90,2 % des AE et 86,9 % des CP ouverts en LFI 2023. Ils dépassent ainsi la limite globale de 3 %, fixée par le II de l'article 15 de la LOLF. Toutefois, les reports ont été déplafonnés par l'article 176 de la LFI 2024 afin d'assurer la pleine disponibilité des crédits nécessaires à l'indemnisation des collectivités à la suite de la tempête Alex début octobre 2020 dans les Alpes-Maritimes (56,1 M€ en AE et 107,4 M€ en CP) et de permettre le financement de dispositifs ayant fait l'objet d'ouvertures de crédits en fin d'année 2023 et n'ayant pas pu être consommés avant la fin de l'exercice 2023 (155,1 M€ en AE et 116,7 M€ en CP).

L'article 15 de la LOLF prévoit la possibilité de déplafonner les reports, sous réserve d'« une disposition dûment motivée de la loi de finances ». Cette condition a été respectée en la forme.

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont tous été cotés comme n'ayant pas d'impact sur l'environnement, dans le cadre du premier exercice de budgétisation environnementale, en l'espèce le projet de loi de finances pour 2021, au motif de la liberté d'emploi de ces crédits par les collectivités. Or, une partie des crédits contribue au financement de dépenses ayant une portée favorable à l'environnement. C'est notamment le cas de certaines dotations de l'État à l'investissement local.

Dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2022, l'action relative à la DSIL exceptionnelle est cotée favorablement sur

les six axes de cotation. En effet, les crédits sont fléchés sur la résilience sanitaire des collectivités territoriales, la rénovation du patrimoine public et la transition écologique.

En 2023, la cotation des dépenses a été appliquée à la DSIL classique. Ainsi, au moins 25 % des dépenses devaient être consacrées à des projets concourant à la transition écologique. La DSIL finance des projets relevant de six grandes priorités d'investissement, dont la transition écologique. En 2022, la dimension environnementale dans la réalisation des projets concerne plus de 41 % de l'enveloppe totale consommée au titre de la DSIL³, soit une proportion bien plus élevée que la cible fixée à 25 %. Celle-ci augmente légèrement en 2024, à 30 %, soit un niveau encore inférieur à celui atteint en 2022.

La démarche est étendue en 2024 à la DETR (20 %) et à la DSID (25 %). La DPV n'est pas concernée par celle-ci (127 M€ de CP en 2023, soit 7,4 % du total des dotations d'investissement de droit commun). L'identification des projets favorables à l'environnement est assurée par les préfets, sur la base d'une grille de cotation élaborée conjointement par la DGCL et la DB. Les subventions correspondantes sont identifiées au moment de la saisie des engagements juridiques dans « Chorus ».

Le périmètre de cotation des dépenses a été étendu, mais ne couvre pas encore une dotation de soutien à l'investissement local (la DPV). Par ailleurs, les cibles fixées apparaissent prudentes.

³ Note *Analyses thématiques de l'utilisation de la DSIL et de la DETR en 2022*, ministères de la transition écologique, des collectivités locales et de l'intérieur.

RECOMMANDATION

La Cour réitère la recommandation suivante :

- 1. Appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent au sein de la mission Relations avec les collectivités territoriales pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités (DGCL – DB).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n°119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*

A - Des dépenses discrétionnaires en progression constante

Le périmètre des dépenses discrétionnaires du programme 119 est stable, après un élargissement en 2022 du fait du plan « Marseille en grand » et de la dotation exceptionnelle d'investissement au profit de la Seine-Saint-Denis.

Tableau n° 8 : dépenses discrétionnaires et de guichet du programme 119

	AE			CP		
	2022	2023	2023-2022	2022	2023	2023-2022
Programme 119 (en M€)	4 293	4 251	-43	3 991	4 146	154
Dépenses discrétionnaires	2 070	2 039	-31	1 767	1 940	173
Dépenses de guichet	2 224	2 212	-12	2 224	2 205	-18
Programme 119 (en %)	100 %	100 %		100 %	100 %	
Dépenses discrétionnaires	48 %	48 %	0 %	44 %	47 %	3 %
Dépenses de guichet	52 %	52 %	0 %	56 %	53 %	-3 %

Source : Cour des comptes

En AE, les dépenses discrétionnaires ont davantage diminué du fait d'une moindre consommation des dotations d'investissement de droit commun (- 279 M€), partiellement compensée par la forte progression des dépenses relatives au plan « Marseille en grand » (+ 252 M€).

En CP, la part des dépenses discrétionnaires a progressé du fait de la hausse des dotations d'investissement de droit commun (+ 163 M€) et du plan « Marseille en grand » (+ 30 M€).

B - Des mesures de soutien, de relance et de résilience limitées

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a accueilli des mesures de soutien aux collectivités lors de la crise sanitaire, qui ont par la suite été en partie intégrées au plan de relance. En 2023, une seule mesure ayant pour objet d'atténuer les incidences de l'inflation sur les dépenses des collectivités a concerné la mission (une dotation exceptionnelle à la collectivité territoriale de Corse).

Tableau n° 9 : mesures de soutien, de relance et de résilience de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*

(en M€)	AE					CP				
	2020	2021	2022	2023	2023 - 2022	2020	2021	2022	2023	2023 - 2022
Mesures de soutien	705	556	-5	-9	-4	139	342	184	166	-18
DSIL exceptionnelle	571	377	-5	-9	-4	9	158	184	166	-18
Contribution aux achats de masques	134	94	0	0	0	129	99	0	0	0
Majoration du fonds de stabilisation des départements	0	85	0	0	0	0	85	0	0	0
Mesures de relance	571	392	10	-9	-19	9	173	199	166	-33
DSIL exceptionnelle	571	377	-5	-9	-4	9	158	184	166	-18
Abondement "relance" de la DGD bibliothèques	0	15	15	0	-15	0	15	15	0	-15
Mesure de résilience/liée à l'inflation			33	40	7			33	40	7
Dotations exceptionnelles à la collectivité territoriale de Corse			33	40	7			33	40	7

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL et DB

L'extinction progressive de la DSIL exceptionnelle

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a ouvert la totalité des AE dès 2020, au titre de la DSIL exceptionnelle, soit 950 M€, pour faciliter leur consommation, sans les assortir de crédits de paiement. 571 M€ en AE ont été consommés et le reliquat a été reporté à 2021. S'agissant des CP, 9,5 M€ ont été consommés la première année et financés par fongibilité avec les crédits prévus au titre de la DSIL « classique ». En 2021, l'enveloppe d'AE reportée a été consommée (377 M€), tandis que les dépenses de CP se sont élevées à 158 M€. En 2022, 184 M€ de CP ont été consommés. En 2023, l'exécution des CP a diminué, à 166 M€.

Compte tenu du profil de consommation des dotations de soutien à l'investissement, cette mesure continuera à avoir des effets budgétaires sur les exercices à venir. Sous l'effet de la réalisation des projets subventionnés, le rythme de décaissement tend cependant à ralentir. Fin 2023, le reste à payer s'élève encore à 416 M€ de CP, après 591 M€ à fin 2022.

Une seule mesure relative à l'inflation portée par la mission Relations avec les collectivités territoriales

Une dotation exceptionnelle de 33 M€ en AE et CP a été ouverte en LFR2, au profit de la collectivité de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérienne, dans le contexte de forte inflation ; cette dotation a été intégralement consommée en 2022. La loi de finances de fin de gestion a ouvert une dotation ayant le même objet à hauteur de 40 M€ en AE et en CP ; elle a été intégralement consommée sur 2023.

C - Les dotations de soutien à l'investissement : un niveau élevé de restes à payer et une démarche de performance en constante évolution

Le programme 119 comprend plusieurs dotations destinées à soutenir l'investissement public local. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV)⁴ sont versées aux communes et leurs groupements, tandis que la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) est affectée à ces derniers.

Un niveau élevé de restes à payer

Les dotations d'investissement relèvent de dépenses discrétionnaires en ce qui concerne les autorisations d'engagement, mais il s'agit de dépenses de guichet pour la consommation des crédits de paiement correspondants : une fois les dotations accordées, les CP sont dus à mesure de la réalisation des projets d'investissement soutenus, le gestionnaire devant effectuer ces paiements dès lors que le service a été fait.

En 2023, la consommation d'AE relatives à ces dotations a diminué de manière importante (- 283 M€). Cette baisse est principalement le contrecoup de la majoration exceptionnelle de la DSIL de droit commun, provenant de fonds européens, en 2022.

Tableau n° 10 : dotations de soutien à l'investissement (AE consommées)

(en M€)	2020	2021	2022	2023	2023-2022
DETR	944,5	930,8	929,1	936,2	7,0
Dotation politique de la ville (DPV)	136,5	133,1	141,8	141,4	-0,4
DSIL classique	526,2	497,9	793,0	507,3	-285,7
DSIL exceptionnelle	571,1	377,4	-5,1	-9,2	-4,1
DSID part "projets"	155,7	150,7	199,8	199,9	0,1
Dotations à l'investissement	2 334,1	2 089,9	2 058,6	1 775,6	-283,0

Source : Cour des comptes

⁴ Bien que la DPV soutienne des dépenses de fonctionnement et d'investissement, elle figure dans le budget opérationnel de programme « soutien à l'investissement ».

À l'inverse, la consommation des crédits de paiement a progressé de 143 M€ en 2023. Toutes les dotations sont en hausse hormis la DSIL exceptionnelle.

Tableau n° 11 : dotations de soutien à l'investissement (CP consommés)

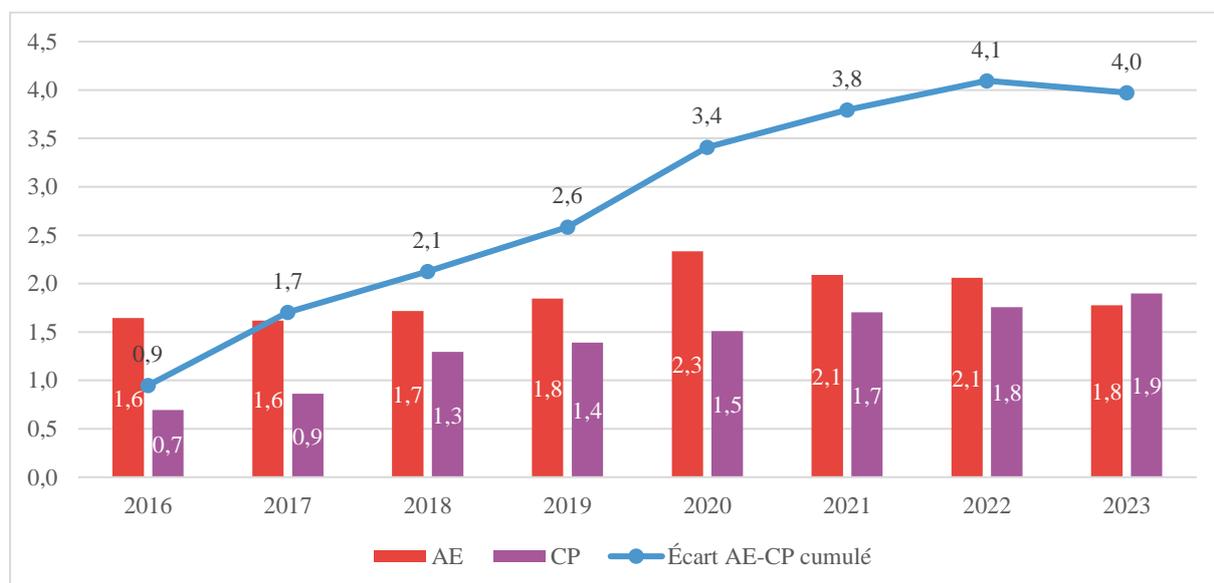
(en M€)	2020	2021	2022	2023	2023-2022
DETR	882,0	853,1	881,3	918,2	36,9
Dotation politique de la ville (DPV)	109,6	122,2	109,9	127,5	17,6
DSIL classique	445,5	493,3	478,9	554,7	75,7
DSIL exceptionnelle	9,5	158,2	184,4	166,5	-18,0
DSID part "projets"	62,9	77,7	102,1	132,7	30,7
Dotations à l'investissement	1 509,4	1 704,5	1 756,6	1 899,5	142,9

Source : Cour des comptes

Les restes à payer résultent de la nature même de ces dotations, caractérisées par un décalage de consommation entre les AE et les CP. Les premières sont consommées au lancement des projets en N, alors que les seconds donnent lieu à un décaissement au fur et à mesure de leur réalisation, jusqu'en N+9.

Sur la période 2016-2023, les consommations cumulées d'AE et de CP se sont respectivement élevées à 15,1 Md€ et à 11,1 Md€, conduisant à un reste à payer de 4 Md€ à fin 2023. En 2023, le montant du reste à payer a légèrement diminué, la consommation des CP ayant dépassé celle des AE.

Graphique n° 10 : consommation de crédits des dotations à l'investissement sur la période 2016-2023 (AE et CP en Md€)



Source : Cour des comptes

En 2023, la loi de finances de fin de gestion a procédé à des annulations importantes de crédits au titre des dotations d'investissement : 92,2 M€ en AE et 88,6 M€ en CP, soit respectivement 4,7 % et 4,5 % des crédits ouverts en LFI 2023. Ces annulations de crédits soulèvent la question de la fiabilité des prévisions de besoins de crédits, ainsi que de la concurrence des dispositifs (exemple du fonds vert, cf. chapitre III).

La gestion des crédits relatifs aux dotations d'investissement est en grande partie déconcentrée. Elle nécessite donc la mise en place d'outils de suivi. Outre les contacts avec les préfetures, surtout en fin de gestion, un questionnaire leur est adressé par la DGCL afin de recueillir des informations sur l'engagement et le paiement des dotations. La consommation des crédits est suivie grâce à Chorus. Les taux de consommation sont reportés chaque mois dans un tableau de suivi. En 2023, un espace collaboratif en ligne a été créé afin de faciliter les échanges avec les services déconcentrés et de favoriser la diffusion de bonnes pratiques. D'autres outils visant à améliorer le suivi sont prévus pour 2024.

Depuis 2019, dans ses notes d'exécution budgétaire, la Cour recommande de veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement au regard de la hausse des restes à payer liés à ces dotations.

Afin d'assurer la soutenabilité des crédits relatifs aux dotations d'investissement, au premier trimestre, la DGCL calcule le montant des restes à payer par dotation et par millésime. Ces informations financières permettent d'établir des prévisions de consommation de CP sur la base des décaissements effectivement constatés au cours des années précédentes. En 2023, un ajustement de la clé de décaissement de la DSID a permis d'améliorer la fiabilité des échéanciers.

Malgré une légère diminution, les restes à réaliser sur les dotations d'investissement se maintiennent à un niveau élevé et constituent donc un point de vigilance pour la soutenabilité budgétaire de la mission. Pour ce motif, la recommandation de la Cour, tendant à fiabiliser les prévisions de besoins de crédits de paiement, n'apparaît que partiellement mise en œuvre.

Une démarche de performance en constante évolution

L'évaluation de la performance des subventions d'investissement prend appui sur deux dispositifs.

En premier lieu, la DGCL procède à une analyse des projets soutenus à partir de tableaux transmis par les préfetures en janvier N+1. Diverses informations sont demandées : le montant de la subvention, le coût total du projet et la thématique à laquelle il se rattache. Depuis 2017, les informations demandées et les catégories d'opérations recensées ont été harmonisées pour les trois dotations de soutien à l'investissement du bloc communal (DETR, DSIL et DPV). Il en est également de même, depuis 2019, pour la DSID. Les bilans obtenus sont publiés sur le site Internet de la DGCL. Cette démarche s'est enrichie avec la mise en place, pour la plupart des dotations, d'une cotation de la part des dépenses concourant à la réalisation des objectifs de la transition écologique.

En second lieu, la performance des dotations d'investissement est mesurée par les indicateurs de performance figurant dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) du programme. Le PAP du programme 119 identifie un unique objectif, consistant à « promouvoir les projets de développement local, en assurant un équilibre entre maximisation de l'effet de levier et concentration des fonds sur des projets structurants pour les collectivités ».

À partir de 2019, le périmètre des dotations à l'investissement couvertes par des indicateurs de performance a été étendu. Auparavant, seule la DETR était prise en compte dans l'évaluation du programme 119. Depuis 2019, c'est également le cas de la DSIL. En 2020, le périmètre de l'analyse de la performance a été harmonisé pour la DETR, la DSIL et la DPV. Les indicateurs n'ont pas évolué en 2021. En 2022, la DSID a été intégrée à la démarche de performance. Ainsi, toutes les dotations classiques de soutien à l'investissement sont concernées par la démarche de performance.

En 2023, sept indicateurs étaient retenus au titre des principales dotations d'investissement :

- pourcentage de projets bénéficiant d'un effet de levier optimisé, pour les projets financés par la DETR, dont le taux de subvention est désormais compris entre 20 et 50 % ;
- délai séparant la décision de subvention DETR de la fin de réalisation de projet, afin de mesurer la capacité des services de l'État à identifier des projets suffisamment mûrs pour être réalisés rapidement ;
- pourcentage de projets financés par la DETR, la DSIL et la DSID concourant à la transition écologique ;
- effet de levier de la DSIL, de la DPV, de la DETR et de la DSID, mesuré en rapportant le montant total des subventions accordées au montant total des investissements engagés par les collectivités bénéficiaires.

En 2023, les indicateurs sont stables par rapport à 2022. Une seule évolution de périmètre concerne l'indicateur relatif à la transition écologique : la DSID y est intégrée.

Malgré ces évolutions, certains indicateurs pourraient encore être améliorés. En particulier, l'effet de levier financier n'est apprécié que dotation par dotation et ne prend pas en compte les autres financements de l'État.

Par ailleurs, les indicateurs en vigueur ne permettent pas d'apprécier l'impact des projets aidés en termes de développement local. En effet, leurs effets socio-économiques ne sont pas décrits. La démarche de performance actuelle a donc une portée limitée.

D - Le Plan « Marseille en grand »

En 2021, l'État s'est engagé à participer au financement de la rénovation de 174 écoles de Marseille. Cet engagement s'est concrétisé par l'ouverture de crédits en LFI 2022 : 254 M€ d'AE et 6 M€ de CP, sur le programme 119 ; 30 M€ de CP ont été ajoutés en LFI 2023.

Ces crédits ne sont pas régis par les dispositions du CGCT applicables aux dotations d'investissement, mais font l'objet d'un cadre de gestion *ad hoc*. Une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), détenue à parts égales par l'État et la ville de Marseille, a été créée en janvier 2022⁵ : la société publique des écoles marseillaises (SPEM). Elle pilote le programme de construction, de reconstruction, de réhabilitation et de rénovation des écoles. Un accord cadre de partenariat, entre la Ville de Marseille et la SPEM, a été adopté par le conseil d'administration de la SPEM le 23 mars 2023. La délégation des crédits était

⁵ Décret n° 2022-60 du 25 janvier 2022 décidant la création de la société publique locale d'aménagement d'intérêt national « Société publique des écoles marseillaises » et la souscription par l'État au capital de cette société en cours de constitution.

conditionnée à la signature d'une convention de gestion, qui a été adoptée le 12 juillet 2023 par le conseil d'administration de la SPEM. Elle définit le cadre d'emploi de la subvention de fonctionnement et d'investissement versée à la SPEM pour la réalisation du plan.

En 2022, seule une avance de 1 M€ en AE et 0,8 M€ en CP a été consommée, afin de permettre le démarrage de la SPLA-IN. Les 253 M€ d'AE et 5,2 M€ de CP restants ont été reportés sur 2023.

En 2023, l'intégralité du solde en AE a été engagée et 30,7 M€ de CP ont été consommés, au titre notamment des premières opérations de rénovation du bâti scolaire (lancement du premier marché subséquent).

À fin 2023, les restes à réaliser s'élèvent à 222,5 M€ en CP.

E - L'incidence des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production

Depuis 2021, trois réformes de la fiscalité locale ont conduit à la création de mesures de compensation, dont certaines sur la mission *RCT* : la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, qui s'accompagne mécaniquement de la suppression des exonérations de compensation associées et du reversement partiel par l'État aux collectivités des frais de gestion de cette imposition ; la réduction des bases d'imposition des locaux industriels à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises ; la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises parmi les recettes des collectivités locales (pour les régions en 2021, pour les départements, les intercommunalités et les communes isolées non membres d'une intercommunalité en 2023).

Tableau n° 12 : impacts des réformes de la fiscalité locale – mission *RCT*

(CP consommés en M€)	2021	2022	2023	Évolution 2022 - 2023
Frais de gestion TH (régions)	293	293	293	0
Compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux	4	96	4	- 91
Compensation de la taxe annuelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France	3	3	3	0
Compensation de la taxe GEMAPI pour les communes et les EPCI	12	21	21	0
Dotations frais de gestion CVAE/CFE (régions)		107	194	87
Dotations de compensation DCP (départements)		52	0	- 52
Total	312	571	515	- 56

Source : Cour des comptes

En 2021, plusieurs dotations pérennes ont été créées. Ainsi, une dotation de compensation est versée aux régions en remplacement de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation, pour un montant de 292,7 M€ (montant identique en 2021, 2022 et 2023) ; depuis 2014, ces derniers étaient restitués aux régions au titre de la politique de formation professionnelle. En outre, une dotation de compensation est versée au titre de la réduction des taxes additionnelles de CFE et de TFPB des établissements industriels⁶ (19 M€ en 2021). Ces crédits sont gérés pour des montants identiques en AE et en CP. Il s'agit d'une dotation pérenne.

En LFI 2022, deux nouvelles dotations ont été créées. L'incidence de la réforme des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée (DCP) a entraîné la création d'une dotation spécifique pour les départements de 51,6 M€, majorant les crédits de la DGD des départements. La DGD des régions a été abondée de 107 M€ pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE, à la suite de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021. Parmi ces deux concours, seule la dotation supplémentaire pour les régions a été reconduite en 2023⁷, alors qu'elle avait originellement été instituée pour le seul exercice 2022.

En LFR1 2022⁸, des crédits ont été ouverts à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel⁹ ayant jugé contraire à la Constitution l'absence de prise en compte du taux syndical de la contribution fiscalisée d'une commune membre d'un syndicat dans le mécanisme correcteur de compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Ainsi, une dotation exceptionnelle de 97 M€ a été mise en place pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées. En outre, a été créée une dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation, d'un montant de 10 M€ en 2022, en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

En LFI 2023, une nouvelle dotation a été créée en faveur des régions¹⁰, afin d'assurer le maintien de la compensation de la compétence « formation professionnelle », en compensant la perte des frais de gestion de la CVAE, dans le cadre de la suppression de cette dernière (91,3 M€ votés en LFI).

⁶ Compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux, compensation de la taxe annuelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France et compensation de la taxe GEMAPI pour les communes et les EPCI.

⁷ Article 195 de la LFI 2023.

⁸ Article 41 de la LFR1 2022.

⁹ Décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, « Commune de la Trinite » du Conseil constitutionnel.

¹⁰ Article 55 de la LFI 2023.

II - Programme n°122 - *Concours spécifiques et administration*

A - Des dépenses de guichet stables

En 2023, l'évolution du niveau des crédits consommés diffère entre les AE (+ 90 M€) et les CP (+ 17 M€).

Tableau n° 13 : composantes des dépenses du programme 122

(en M€)	AE			CP		
	2022	2023	2023-2022	2022	2023	2023-2022
Programme 122 (en M€)	322	232	-90	269	286	17
Dépenses d'intervention	319	226	-93	267	283	17
Dépenses discrétionnaires	141	39	-103	89	96	7
Dépenses de guichet	178	188	10	178	188	10
Dépenses de fonctionnement	1	1	0	1	1	0
Dépenses d'investissement	2	5	3	2	2	1
Programme 122 (en %)	100 %	100 %	0%	100 %	100 %	0%
Dépenses d'intervention	99%	98%	-2%	99%	99%	0%
Dépenses discrétionnaires	44%	17%	-27%	33%	33%	0%
Dépenses de guichet	55%	81%	26%	66%	65%	-1%
Dépenses de fonctionnement	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Dépenses d'investissement	1 %	2 %	2 %	1 %	1 %	0 %

Source : *Cour des comptes*

Le programme 122 porte principalement des dépenses de guichet : des dotations à destination de la Nouvelle-Calédonie¹¹, de la Polynésie française et de Saint-Martin.

Les dépenses discrétionnaires concernent des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, dont les variations sont par nature peu prévisibles et erratiques. Elles traduisent la survenance d'aléas ayant entraîné une intervention de l'État à destination des collectivités concernées. En 2023, ces dépenses ont baissé en AE (- 96 M€) et augmenté en CP (+14 M€). Ces évolutions résultent des aides consécutives à la tempête Alex (voir ci-après).

Les dépenses d'investissement, qui représentent une part mineure du programme 122, ont connu une forte progression (+ 135,9 % en AP et + 45,3 % en CP). Elles financent les projets informatiques de la DGCL.

B - Les conséquences de la tempête Alex

La survenance de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020 avait conduit dès cet exercice à la mobilisation des crédits de la dotation de solidarité en faveur de

¹¹ DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie (83 M€) et dotation globale de compensation des compétences transférées (55 M€). L'organisation des élections et des consultations est financée par la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, les contrats de développement par la mission *Outre-mer*.

l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC).

Tableau n° 14 : les incidences de la tempête Alex sur les dépenses d'intervention discrétionnaires

(en M€)	AE					CP				
	2020	2021	2022	2023	2023-2022	2020	2021	2022	2023	2023-2022
DSEC	25,7	116,9	0,0	0,0	0,0	25,7	19,6	22,9	6,9	-16,0
Fonds FSUE	0,0	6,0	41,6	12,0	-29,6	0,0	1,3	12,8	37,0	24,1
Fonds exceptionnel	0,0	0,0	93,7	0,0	-93,7	0,0	0,0	31,6	17,2	-14,4
Total	25,7	122,9	135,3	12,0	-123,3	25,7	20,9	67,3	61,0	-6,3
en % des dépenses discrétionnaires du programme 122	87,1%	99,2%	77,6%	15,2%		39,3%	38,4%	75,8%	63,7%	

Source : Cour des comptes

La DSEC a fait l'objet d'une forte consommation d'AE en 2021 (120 M€), pour l'essentiel au titre de la tempête Alex (117 M€). Les CP sont consommés selon un calendrier décalé, les travaux financés par la DSEC ayant dû être précédés par des opérations préalables. En 2023, la sous-consommation des crédits résulte de demandes d'acomptes incomplètes de certaines collectivités.

Deux dispositifs exceptionnels sont intervenus en complément des crédits provenant de la ligne DSEC.

D'une part, un fonds de concours a été créé en 2021 afin de rattacher la contribution financière du fonds de solidarité de l'Union européenne (59,3 M€ en AE et en CP). Les AE et CP rattachés par voie de fonds de concours et non consommés sont reportés de droit. Les crédits FSUE devaient être consommés en 2023 au plus tard¹². Les CP consommés en 2023 ont été multipliés par trois par rapport à 2022 (+ 24,1 M€). Il reste un reliquat de CP disponibles correspondant au solde non versé d'une subvention accordée à la Métropole Nice-Côte-d'Azur (8 M€).

D'autre part, un fonds de reconstruction exceptionnel a également été mis en place pour un montant total de 150 M€. Les premiers crédits ont été consommés en 2022. L'intégralité des crédits non consommés fait l'objet d'un report. En 2023, les dépenses relatives à ce fonds ont diminué du fait de la priorité donnée à la consommation des crédits du FSUE (- 14,4 M€).

La consommation des crédits 2023 a également été affectée par l'ouverture d'une enquête préliminaire par le Procureur de la République de Nice pour des infractions, à la suite d'un signalement du Président de la Métropole de Nice Côte d'Azur, faisant état de « manquements graves au respect des règles de la comptabilité publique concernant des marchés de travaux de la Métropole de Nice dans le cadre de travaux de reconstruction suite à la tempête Alex ».

À fin 2023, il reste 56,3 M€ à engager en AE et 177 M€ à réaliser en CP, au titre des trois dispositifs relatifs à la tempête Alex.

¹² Initialement fixée en juillet 2023, la date limite de consommation de ces crédits a été reportée à la demande de la France par la Commission européenne au 31 décembre 2023.

C - Des crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL en forte progression

À une exception près, les dépenses de la mission sont constituées de dépenses d'intervention. Les crédits de l'action 2 du programme 122 « administration des relations avec les collectivités territoriales » sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'informatique de la DGCL. Depuis 2021, ces crédits sont en forte progression. Entre 2022 et 2023, celle-ci est de + 115,4 % en AE et de + 18,4 % en CP.

Comme la Cour le relève depuis 2015, il conviendrait de parachever les transferts des crédits de fonctionnement de la DGCL, y compris ceux du Comité des finances locales (CFL) et de l'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL), vers le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. En effet, les moyens accordés à ces deux instances sont financés par des crédits issus des programmes 122 et 216, relevant de deux missions distinctes. Par ailleurs, en 2023, l'OFGL est financé selon deux modalités différentes : par des crédits budgétaires ainsi que par des préciputs sur le PSR « dotation globale de fonctionnement » *via* la procédure d'attribution de produits (cf. chapitre I – II – D). Dans un objectif de clarté budgétaire, il conviendrait que les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives au CFL et à l'OFGL soient exclusivement financées sur crédits budgétaires.

Les dépenses informatiques ont fait l'objet de plusieurs transferts. En 2020, la création de la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM) a conduit au regroupement d'une partie des crédits informatiques. Toutefois, dès 2021, des crédits informatiques sont à nouveau inscrits sur le programme 122 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, en vue de la refonte des systèmes d'information existants et de nouveaux projets. En 2023, la fonction numérique du ministère a fait l'objet d'une réorganisation, avec notamment la création de la direction de la transformation numérique (DTNum). Les différentes directions métiers se voient réattribuer le portage des crédits dédiés au financement de leurs projets numériques, jusqu'à présent inscrits au sein du programme 216 (rétrocession intervenant au 1^{er} janvier 2024). En 2023, les crédits informatiques consommés s'élèvent à 5 M€ en AE (+ 135,9 %) et 2,3 M€ en CP (+ 45,3 %), sur le programme 122. Sur le programme 216, la consommation s'élève à 3 M€ en AE et 1,6 M€ en CP. En 2023, les crédits concernaient notamment le financement de la modernisation de plusieurs systèmes d'information, dont Colbert, outil de gestion des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Une augmentation importante des crédits interviendra en 2024, avec la centralisation sur le programme 122 des crédits.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *(Recommandation reformulée) : poursuivre la fiabilisation des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID) (DGCL) ;*
 3. *(Recommandation réitérée) : poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (DGCL) ;*
 4. *(Recommandation réitérée) : regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au sein du programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (DGCL).*
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État au financement des collectivités territoriales

I - Une augmentation des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2023

Précisions méthodologiques

Le présent rapport a été établi sur la base de données provisoires ou incomplètes à la date de son dépôt.

En particulier, en l'absence de valeurs pour 2023, les montants retenus pour les subventions des ministères sont estimés par la direction du budget à 4 800 M€. Les données provisoires correspondantes figurent en rouge dans la présente note.

A - La mission *Relations avec les collectivités territoriales* : une part limitée des transferts de l'État aux collectivités

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales regroupent une grande diversité de dispositifs de financement, dont une partie seulement relève de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

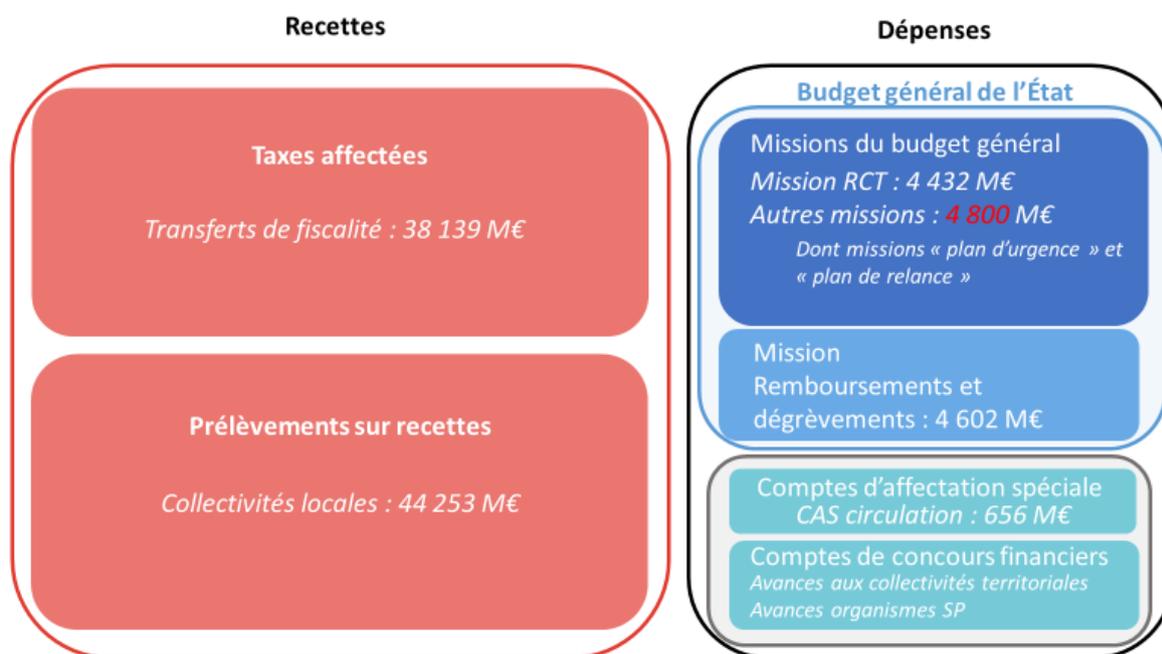
Chaque année, un document annexe au projet de loi de finances est consacré à la situation des finances publiques locales, aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, aux dispositifs de péréquation financière entre collectivités et aux mesures du projet de loi de finances.

Jusqu'en 2022, ce document prenait la forme d'un « jaune » budgétaire. Depuis 2023¹³, il s'agit d'un « rapport sur la situation des finances publiques locales », établi en application de l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances, introduit par l'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

¹³ Afin d'assurer la transition entre les deux publications, un « jaune » a également été établi au titre du projet de loi de finances pour 2023. Son contenu est identique à celui du « rapport sur la situation des finances publiques locales » établi en application de la loi organique relative aux lois de finances.

En suivant la nomenclature du budget de l'État, les transferts aux collectivités relèvent de prélèvements sur recettes, de crédits de missions budgétaires dont la mission *Relations avec les collectivités locales*, de crédits de comptes spéciaux et de transferts de fiscalité.

Graphique n° 11 : transferts de l'État aux collectivités territoriales - cadre budgétaire



Source : Cour des comptes

Les « concours financiers » de l'État aux collectivités (52,5 % des transferts financiers en 2023, contre 48,8 % l'année précédente) regroupent les prélèvements sur recettes (82 % des concours et 43 % du total des transferts¹⁴), la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la part de TVA versée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF et la part supplémentaire de TVA attribués aux départements depuis 2021 (281 M€ en 2023¹⁵, dont seuls 250 M€ ont été effectivement versés, comme en 2021 et en 2022).

Les transferts comprennent également les subventions des ministères autres que celles de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les contreparties de dégrèvements législatifs à des impôts locaux, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Enfin, le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut la fiscalité transférée aux collectivités (38,1 Md€ en 2023) au titre de transferts de compétences, qui prend la forme de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et de fractions de taxe intérieure de consommation sur les

¹⁴ En intégrant les fractions de TVA (hors ancienne DGF des régions), ce taux n'est plus que de 29,5 %.

¹⁵ Ce montant correspond à une partie de l'augmentation (dynamique positive) en 2021 de la fraction de TVA affectée aux départements en compensation de la réaffectation de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes, qui a compensé la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Depuis 2022, les départements perçoivent par ailleurs la totalité de la dynamique positive de la fraction précitée de TVA. Le montant de 281 M€ se décompose comme suit : 250 M€ pour les départements les plus fragiles (exposés à un reste à charge important au titre des allocations individuelles de solidarité), versés chaque année, et 31 M€ correspondant à la part représentative de la croissance de TVA depuis 2021 affectée à un fonds de sauvegarde des départements. Entre 2021 et 2023, cette dernière part n'a pas donné lieu à des versements aux collectivités.

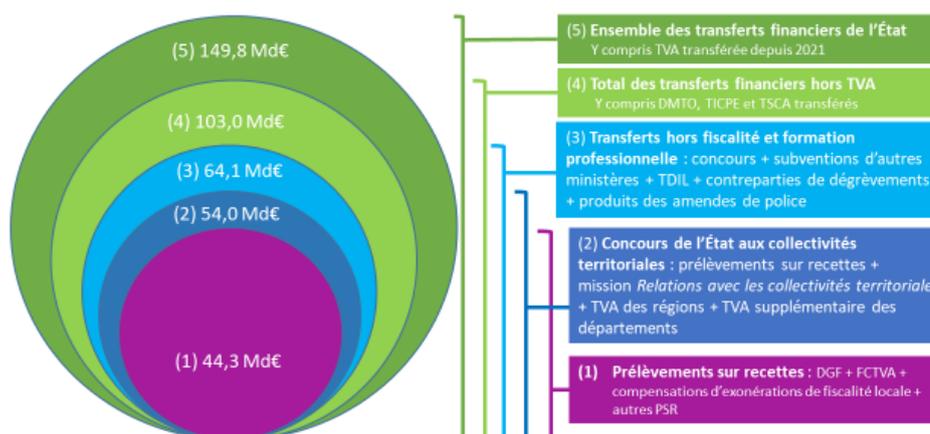
produits énergétiques (TICPE) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), ainsi que le financement budgétaire de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Le périmètre des transferts de l'État aux collectivités présenté dans les documents budgétaires n'intègre pas deux fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021, soit 46,7 Md€ en 2023, après 35,7 Md€ en 2022 : compensation de l'incidence de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements, dont la taxe foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes ; compensations de la suppression en 2021 de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en 2023 de ses parts départementale, intercommunale et communale dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Cette présentation des transferts de l'État aux collectivités n'obéit pas à une obligation légale et soulève plusieurs difficultés. Selon la modalité qu'ils empruntent, les concours de l'État qui visent à compenser l'incidence de réformes fiscales ou à soutenir financièrement des collectivités sont retracés ou non parmi les transferts de l'État aux collectivités. En outre, la lecture de l'évolution des transferts financiers de l'État est perturbée par le fait qu'ils intègrent la compensation de dégrèvements accordés à une partie des redevables de la taxe d'habitation, dont le montant chute en 2021 du fait de la compensation de sa suppression par des recettes de TVA et non plus par des dégrèvements à partir de cette même année, mais pas les recettes de TVA en question (voir graphique 12 *infra*).

Le schéma 1 décrit les différentes strates de transferts financiers de l'État.

Schéma n° 1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (montants 2023 en CP)

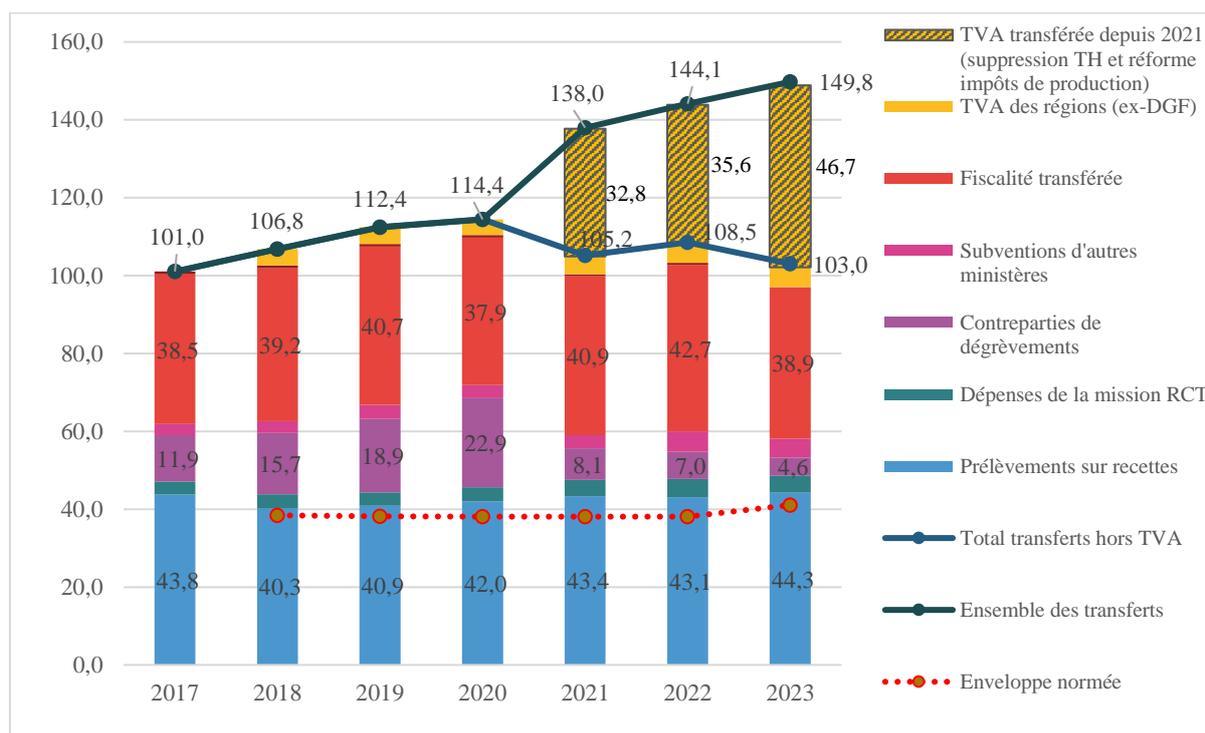


Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

L'ensemble de ces transferts ont pour point commun de rassembler les contributions financières spécifiquement destinées aux collectivités et leurs groupements, d'abonder leurs budgets de façon globale et d'être libres d'emploi¹⁶.

Le graphique ci-après présente quant à lui l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris les fractions de TVA qui leur sont affectées depuis 2021 et tiennent une place grandissante.

Graphique n° 12 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2016 et 2023 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Cette présentation fait apparaître un double mouvement :

- une diminution des transferts hors TVA qui n'est qu'apparente : 2023 revient à peu près au niveau d'avant 2018, année marquée par l'exonération progressive de taxe d'habitation qui s'est traduite par une forte hausse des contreparties de dégrèvements entre 2018 et 2020, avant que celles-ci ne diminuent à compter de 2021 (cf. B, *infra*) ;
- une très forte progression de l'ensemble des transferts de l'État en 2021 (+ 20,4 %) et dans une moindre mesure les deux années suivantes (+ 4,4 % en 2022 et + 3,9 % en 2023). Cette augmentation n'a pas pour corollaire une progression équivalente des recettes globales des collectivités territoriales, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

¹⁶ À l'exception de certains concours affectés comme le produit des amendes de police et de dotations à l'investissement, accordées à certains projets.

B - Une hausse des transferts financiers en 2023 principalement due à la TVA

Une baisse des transferts hors TVA

Malgré la hausse des prélèvements sur recettes en 2023 (cf. partie I. III.), sous l'effet de la DGF et du FCVTA, les transferts de l'État (hors TVA) ont accusé une baisse de plus de 5,4 Md€ (soit - 5 %), en raison de la diminution de 9 % de la fiscalité transférée et de celle des contreparties de dégrèvement (- 34 %). La réduction de la fiscalité transférée traduit l'incidence de la chute des recettes de DMTO (- 4,5 Md€, soit - 22,2 %) et celle des contreparties de dégrèvement (- 2,4 Md€, soit - 34 %) la suppression de la CVAE dans les recettes des départements, des intercommunalités et des communes isolées.

Les effets de la réforme de la taxe d'habitation sur les transferts de l'État aux collectivités territoriales

La réforme a représenté une charge supplémentaire pour l'État, puisque celui-ci compense les pertes de produits correspondantes pour les collectivités.

Entre 2018 et 2020, cette charge supplémentaire a pris la forme de dégrèvements progressifs qui, en passant de 3,7 Md€ en 2017 à 14,5 Md€ en 2020, ont contribué à la hausse des transferts financiers de l'État au cours de cette même période.

En 2021, la taxe d'habitation a été complètement supprimée pour 80 % des foyers, ce qui a suscité une réduction de 13,6 Md€ des transferts de l'État correspondants aux dégrèvements figurant dans la mission 201 (remboursements et dégrèvements d'impôts locaux). La ligne de cette mission consacrée à la taxe d'habitation a ensuite diminué à la marge en 2022 (- 165 M€) et en 2023 (- 370 M€).

Depuis 2021, la réforme de la fiscalité directe locale se traduit ainsi pour le budget de l'État par un moindre produit de TVA, qui se substitue aux dégrèvements et aux compensations d'exonérations de taxe d'habitation. Les versements correspondants sont effectués par l'intermédiaire du compte d'avances aux collectivités. En 2023, les compensations relatives à la réforme de la taxe d'habitation (fractions de TVA et effet du coefficient correcteur¹⁷) s'élèvent à 26 Md€, soit 0,5 Md€ de plus qu'en 2022.

La réforme a par ailleurs entraîné la création, au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, de dotations de compensation, pour certaines pérennes. L'une est versée aux régions en remplacement des frais de gestion de la taxe d'habitation que celles-ci percevaient depuis 2014 (293 M€). La dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) s'est élevée à 21 M€ en 2023 (9,7 M€ en 2022).

L'impact de la réforme des impôts de production

En 2023, la réforme des impôts de production s'est traduite par une hausse des transferts financiers de l'État aux collectivités, fractions de TVA comprises.

¹⁷ Dans aucune commune, la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par le département sur le territoire communal n'était strictement égale à la perte de recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales. Le mécanisme du coefficient correcteur a pour objet de compenser l'écart positif ou négatif correspondant.

Concernant les PSR, c'est le cas de la diminution de 50 % des bases des établissements industriels assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, qui est désormais compensée par un prélèvement sur recettes, pour un montant de 4,1 Md€ en 2023, en progression de 10 % par rapport à 2022.

En 2021, la suppression de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions a été compensée par l'attribution d'une part supplémentaire de TVA (10,9 Md€ en 2023). En 2023, la suppression de la CVAE dans les recettes des départements, des EPCI à fiscalité propre et des communes isolées non membres d'un EPCI (auxquelles Paris est assimilée) est de même compensée par l'attribution de nouvelles fractions de TVA d'un montant total de 10,4 Md€, retracée dans le compte d'avances aux collectivités locales.

En 2022, deux nouvelles dotations avaient par ailleurs été créées dans le cadre de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*. L'incidence de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021 sur le dispositif de compensation péréquée (DCP)¹⁸ avait motivé la création d'une dotation spécifique pour les départements de 51,6 M€, majorant les crédits de la DGD des départements. Par ailleurs, la DGD des régions avait été abondée de 107 M€ pour compenser la baisse des frais de gestion de CVAE et de CFE, à la suite de la réforme des impôts de production. Seule la dotation pour les régions a été reconduite pour 2023.

En LFI 2023, une nouvelle dotation a été créée en faveur des régions, visant à assurer le maintien de la compensation de la compétence « formation professionnelle », en compensant la perte des frais de gestion de la CVAE (91,3 M€ votés en LFI).

Enfin, la réforme des impôts de production a entraîné une chute des contreparties de dégrèvement. Engagée en 2021 (- 1,2 Md€) et poursuivie en 2022 (- 1 Md€), la diminution de ce transfert, porté par le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*, s'est amplifiée en 2023 (- 2 Md€) à la suite de la suppression de la CVAE dans les recettes des départements, des intercommunalités et des communes isolées. Elle explique l'essentiel de la baisse de 34 % des contreparties de dégrèvement en 2023 (soit 2,2 Md€ au total) et donc une part majeure de la baisse des transferts de l'État (hors TVA issue des réformes de 2021).

Des mesures de soutien, de relance et de résilience réparties sur plusieurs lignes budgétaires

À la suite de la crise sanitaire, plusieurs dispositifs de relance avaient été adoptés en faveur des collectivités territoriales. Éteints en 2022, ils ont engendré 31 M€ de reprises de trop-perçus pour l'État.

Le seul PSR entrant dans le cadre du plan de relance est celui, à caractère pérenne, qui compense la réduction de moitié des bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. En 2023, le montant exécuté à ce titre s'élève à 4,1 Md€.

Sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), subsiste une seule mesure de relance en 2023 : la DSIL exceptionnelle (166 M€ en CP).

D'autres mesures de soutien en faveur des collectivités territoriales relèvent d'autres missions budgétaires.

¹⁸ Le DCP a pour objet d'affecter chaque année aux départements le produit net des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Au titre de la relance, la loi de finances initiale pour 2021 a notamment institué une dotation de rénovation thermique au bénéfice des collectivités du « bloc communal » et des départements (239 M€ de CP consommés en 2023, après 205 M€ en 2022 et 92 M€ en 2021), ainsi qu'une dotation régionale d'investissement (117 M€ de CP consommés en 2023, après 153 M€ en 2022 et 148 M€ en 2021). Ces dotations sont rattachées à la mission *Plan de relance* et décrites dans la note d'exécution budgétaire correspondante.

Par ailleurs, en 2022, plusieurs mesures ont été adoptées, à destination des collectivités locales, pour limiter les effets de l'inflation sur leurs budgets.

Au sein de la mission RCT, il s'agit d'une dotation exceptionnelle de 33 M€ au profit de la collectivité territoriale de Corse, afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien, dans le contexte d'inflation. En 2023, une mesure similaire a été adoptée en loi de finances de fin de gestion (40 M€).

Mais l'essentiel des dispositifs anti-inflation se sont matérialisés par des prélèvements sur recettes qui n'ont été que très peu exécutés à ce jour (22,1 % en globalisant les 417 M€ du « filet de sécurité » 2022 et les 10 M€ du « filet de sécurité » 2023, rapportés aux 1 930 M€ prévus en LFI 2023) comme décrit plus haut (cf. partie I. IV.B).

Une hausse tendancielle des transferts hors mesures de soutien

Les mesures de soutien se sont élevées à 4,5 Md€, correspondant aux PSR exceptionnels à hauteur de 0,3 Md€ (filets de sécurité contre l'inflation) et aux mesures de relance positionnées dans les PSR (4,1 Md€ de compensation de réduction de fiscalité économique) et dans la mission RCT (0,2 Md€ de DSIL exceptionnelle).

En les neutralisant, les transferts de l'État aux collectivités territoriales ont augmenté de 2 953 M€ (contre 818 M€ en 2022, soit + 2 135 M€).

Outre l'augmentation des PSR de 1 135 M€ (cf. partie I.III), cette évolution résulte essentiellement des transferts de fiscalité, et plus particulièrement des fractions de TVA (+ 11,7 Md€ au total sur 2023). À cela s'ajoutent la « TVA des régions » (5,2 Md€, + 183 M€) et les produits des amendes de police (+ 100 M€).

Ces hausses sont compensées par les baisses, dans une proportion moindre, de la fiscalité transférée (chute des recettes de DMTO de 4,5 Md€¹⁹) et des contreparties de dégrèvements (- 2,4 Md€).

C - Le développement des dotations « vertes » relevant de diverses missions

Les dotations classiques d'investissement, dont les crédits sont portés par la mission RCT, financent davantage de projets concourant à la transition écologique, comme en témoigne la cotation d'une partie des crédits de la DSIL, de la DETR et de la DSID, dans le budget vert.

Des dotations spécifiques ont également été créées pour financer des projets environnementaux comme la dotation de rénovation thermique et la dotation régionale

¹⁹ Les autres recettes de fiscalité transférées n'évoluent pas toutes négativement. Ainsi, les recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ont augmenté de 0,6 Md€ (+ 7,2 %).

d'investissement, au titre de la relance, en 2021. Elles relèvent de ce fait de la mission *Plan de relance*.

En 2023, a été mis en place un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert ». Il vise à subventionner des investissements locaux favorisant la performance environnementale, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie. En 2023, il était doté de 2 Md€ en AE et CP ; 2 Md€ en AE et 302 M€ en CP ont été consommés cette même année. Les crédits sont portés par le programme 380 de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*. Les crédits du fonds vert sont cumulables avec les autres dotations de l'État, dans la limite de 80 % des projets aidés.

Le développement de dotations concourant à la transition écologique, portée par des missions différentes, entraîne un manque de lisibilité, voire une concurrence entre les dispositifs.

II - La nécessité d'une vision globale des modalités de financement des collectivités territoriales par l'État

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques publié en 2020²⁰, la Cour soulignait la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques. Afin de rétablir une vision globale des finances publiques, elle préconisait notamment de rassembler dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature de ce dernier aux collectivités territoriales²¹ et de faire de l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a pour partie répondu à cette recommandation, en prévoyant qu'est joint au projet de loi de finances un rapport sur la situation des finances publiques locales, portant notamment sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales²². Surtout, et c'est la principale nouveauté, ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ainsi, dans le cadre du PLF 2024, un débat sur les finances publiques locales s'est tenu à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2023 et au Sénat le 21 novembre 2023.

La DGCL estime que le contenu de ce rapport marque une amélioration par rapport à l'information jusque-là communiquée au Parlement, car il tente d'évaluer l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes.

Toutefois, comme il a été souligné, les fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021 au titre de la réforme de la fiscalité directe locale et des impôts de production n'ont pas été intégrées au périmètre des transferts financiers de l'État aux collectivités, même si le

²⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹ La mission serait ainsi composée de programmes correspondant aux différentes natures de transferts financiers de l'État aux collectivités.

²² Ce document budgétaire a été annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2023. Son contenu est strictement identique à l'annexe au PLF 2023 (jaune budgétaire), intitulée Transferts de l'État aux collectivités territoriales, qui a de fait disparu en 2023. Toutefois, ces deux documents n'ont pas la même portée. Si le jaune budgétaire constituait une annexe d'information générale, le rapport sur la situation des finances publiques locales, joint au projet de loi de finances, peut faire l'objet d'un débat au Parlement.

rapport sur la situation des finances publiques locales fournit des informations sur leur objet et leur montant.

Afin d'avancer dans la voie d'un regroupement des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée, la Cour recommande de consolider l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris l'ensemble des fractions de TVA, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2025.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

5. *(Recommandation reformulée) : Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée ; dans un premier temps, consolider l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités, y compris l'ensemble des fractions de TVA, dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui sera annexé au projet de loi de finances pour 2025 (DB – DGCL).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juillet 2023, 189 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Note thématique relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir*. Juillet 2023, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État*. Juillet 2023, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, octobre 2023, 232 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(réitérée) Appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent au sein de la mission RCT pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités (DGCL-DB)	<p>Réponse de la DGCL La possibilité de minorer la base taxable du montant des dotations juridiquement dues aux collectivités, portées par le BOP 2 du P119, demandée par la DGCL, n'a pas été retenue. La réserve de précaution 2023 intègre donc un gel de ces dotations à hauteur de 5,5 %, supporté par le BOP2.</p> <p>Réponse de la DB La direction du Budget souscrit pleinement à cette recommandation de la Cour. Dans le cadre des échanges avec la DGCL en cours au sujet de la gestion 2024, elle porte la position de limiter la part de la mise en réserve positionnée sur les dotations constitutionnellement dues.</p>	La réserve de précaution reste calculée sur une assiette incluant les dotations juridiquement dues aux collectivités. La réserve de précaution ne présente pas un caractère pleinement mobilisable. Il est donc proposé de reconduire la recommandation.	Mise en œuvre partielle
2	(réitérée) Fiabiliser les prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID). (DGCL)	<p>Réponse de la DGCL Les échéanciers sont fiabilisés annuellement. Pour les dotations les plus anciennes, comme la DPV, le nombre de millésimes connus permet de fiabiliser la prévision en ayant une meilleure estimation des minorations d'engagements attendus. C'est également le cas pour la DETR. En revanche, pour des dotations plus récentes, comme la DSIL et la DSID, les échéanciers doivent au moins en partie s'appuyer sur les modèles de décaissement des autres dotations. L'expérience acquise permet d'ajuster les prévisions au fil du temps, et la gestion 2023 a permis de constater l'amélioration des prévisions de décaissement de la DSIL.</p>	Si la démarche de fiabilisation des prévisions de besoins de crédits de paiement se poursuit, le montant des restes à payer reste à un niveau élevé. Par ailleurs, un montant élevé des crédits a fait l'objet d'annulations en cours de gestion.	Mise en œuvre partielle
3	(reformulée) Poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux, et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (DGCL)	<p>Réponse de la DGCL Depuis 2022, l'ensemble des dotations d'investissement (DSIL, DETR, DSID et DPV) bénéficie d'un indicateur dédié dans les PAP et les RAP, correspondant à l'effet de levier moyen des subventions attribuées. La démarche de performance sera enrichie en 2024 par la rationalisation du nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs. Elle intègre pour la première fois les cibles et indicateurs définis dans le cadre de la budgétisation verte.</p>	Il convient de souligner l'amélioration continue de la démarche de performance, en termes de périmètre. Toutefois, elle gagnerait à être poursuivie à travers l'amélioration des indicateurs existants.	Mise en œuvre partielle

4	(réitérée) Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au programme 216 - <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> . (DGCL)	<p>Réponse de la DGCL</p> <p>La LOPMI a conduit à rétrocéder aux programmes "métiers", dont le programme 122, les crédits informatiques. Tous les crédits informatiques de la DGCL sont donc regroupés en 2024 sur le programme 122. S'agissant du reste des crédits de fonctionnement, la DGCL n'est pas favorable à ce regroupement car ces crédits sont en partie liés au financement des comités de représentation des élus locaux. Le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales fait en effet partie des missions de la DGCL.</p>	La recommandation est maintenue puisque les crédits ne sont pas regroupés.	Non mise en œuvre
5	(réitérée) Supprimer le taux réduit de 10 % de TVA applicable aux prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale. (DGFIP)	<p>Réponse de la Direction de la législation fiscale</p> <p>Le I de l'article 279 du code général des impôts (CGI) en vigueur prévoit le bénéfice du taux réduit de 10 % de la TVA les remboursements et les rémunérations versés par les départements, communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de déneigement des voies publiques lorsqu'elles se rattachent à un service public de voirie communale ou départementale.</p> <p>Ce dispositif apparaît conforme au droit européen régissant cette taxe, l'annexe III à la directive n° 2006/112/CE relative au système commun de la TVA prévoyant, en son item n° 18, la possibilité d'appliquer un taux réduit notamment aux prestations fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques.</p> <p>La recommandation de la Cour des comptes est demeurée sans suite, le législateur n'ayant pas entendu remettre en cause cette dépense fiscale. Par ailleurs, dans le cadre de son objectif de stabilité des taux de TVA, sous réserve des contraintes européennes, le Gouvernement n'a pas formulé de projets en ce sens.</p>	Le dispositif n'ayant pas été supprimé, la recommandation est réitérée.	Non mise en œuvre
6	Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et proposer <i>a minima</i> une présentation consolidée exhaustive de ces transferts dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances (DGCL-DB)	<p>Réponse de la DGCL</p> <p>La DGCL partage le constat de la Cour quant à la nécessité d'une vision consolidée des enjeux financiers liés aux collectivités territoriales mais exclut la transformation des transferts financiers en dépenses budgétaires en raison des complexités de gestion qu'une telle transformation impliquerait.</p> <p>Réponse d la DB</p> <p>Si la DB souscrit pleinement à l'objectif de pouvoir disposer d'une vision consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, le cadre organique applicable ne permet l'inscription au sein des missions que des crédits budgétaires. Il convient par ailleurs de relever l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel.</p>	<p>Le rapport sur la situation des finances locales a été joint au PLF 2024, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques n'a pas la même portée que le jaune budgétaire.</p> <p>Des améliorations doivent encore être apportées pour une meilleure lisibilité et une réelle exhaustivité des flux financiers concernés.</p>	Mise en œuvre partielle

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, devenue sans objet*