

Loi de finances pour 2024 : les principales dispositions intéressant le monde local

Publié le 08/01/2024 • Par La Gazette des Communes.

Texte un peu déroutant que cette loi de finances pour 2024 qui mêle coup de pouce en faveur du monde local (avec un nouvel abondement de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal et majoration du fonds vert), mesures d'affichage (systématisation des « budgets verts ») et dispositions très techniques (réforme des indicateurs de richesse départementaux) - tout en reportant les mesures d'encadrement que le nouveau cadre budgétaire européen ne manquera pas d'imposer.

Cadre macroéconomique

Le budget 2024 est bâti sur une hypothèse d'inflation de +2,6 % et une croissance du PIB de +1,4 % en volume dont l'optimisme a été pointé. Les collectivités percevront les effets du mouvement de désinflation, désormais bien engagé :

- à travers la révision à la baisse de la croissance de la TVA 2023, à hauteur de + 3,7 % contre + 6,1 % annoncés en début d'année – étant entendu qu'une régularisation interviendra en tout état de cause début 2024, au regard du chiffre définitif. L'explication semble toutefois moins venir du dynamisme de la TVA collectée, conforme à la prévision initiale, que d'une augmentation des remboursements et dégrèvements effectués en direction des entreprises cette année ;
- également via le coefficient de revalorisation des valeurs locatives forfaitaires, calé depuis 2018 sur l'IPCH constaté en glissement annuel au mois de novembre et qui s'élève donc à +3,9 % en 2024.

Si un effort considérable est attendu des collectivités pour contribuer à l'effort de résorption du déficit public, censé revenir de 4,9 % à 4,4 % du PIB en 2024 puis 2,7 % en 2027, la loi de programmation des finances publiques qui accompagne le projet de loi de finances (PLF) reste peu disert sur les mesures qui doivent les inciter à suivre cette trajectoire. Tout au plus le texte introduit-il un objectif non contraignant de réduction des dépenses de fonctionnement de -0,5 % par an en volume, tout en reconduisant le traditionnel encadrement pluriannuel des dotations d'État. Cette seconde mesure est d'ailleurs appliquée avec souplesse par le PLF, qui limite à – 67 millions d'euros (M€) la ponction opérée sur les variables d'ajustement en 2024.

Une nouveauté toutefois pour la première fois depuis trois ans tous les échelons seront mis à contribution, à travers une réduction de leur DCRTP et, pour les communes qui en perçoivent encore, de leur FDPTP.

« Verdissement » affiché des finances locales

Deux mesures sont prévues à cet effet :

- d'une part, l'obligation faite aux collectivités de plus de 3 500 habitants, à partir de 2024 pour les comptes administratifs et 2025 pour les budgets, de ventiler leurs dépenses

d'investissement dans une annexe valorisant leur «impact pour la transition écologique», selon des critères qui restent à préciser ;

- d'autre part, la possibilité offerte aux mêmes collectivités d'identifier, toujours en annexe, la part de leur dette finançant ces dépenses.

Au-delà de l'effet d'affichage, ces dispositions augurent peut-être de quelques évolutions dans la gestion des investissements et des emprunts locaux, avec le souci croissant d'en justifier la destination. À noter qu'au passage – sans lien avec les objectifs précités – l'obligation de passer au compte financier unique est reportée à 2026, là où tout le monde attendait plutôt 2024. L'autre disposition importante concerne la majoration du « fonds vert », dont le montant global est porté de 2 à 2,5 milliards d'euros (Md€), dont 1,1 Md€ de crédits ouverts sur 2024.

Mesures concernant les communes et les EPCI

Comme son prédécesseur, qui avait mis fin à plus de dix années de vaches maigres, le PLF 2024 revalorise de +320 M€ la DGF du bloc communal. L'essentiel est affecté aux dotations de péréquation des communes (+150 M€ sur la DSR, dont 60 % devront être affectés à la part péréquation, et +140 M€ sur la DSU), le solde de 30 M€ alimentant la dotation d'intercommunalité.

Au-delà, le texte procède à une refonte des circuits internes de la DGF du bloc communal.

La dotation d'intercommunalité, dont le plafond d'évolution individuel est relevé de 110 % à 120 %, sera désormais augmentée de +90 M€ chaque année. Le financement sera assuré exclusivement par l'écrêtement de la dotation de compensation (laquelle est d'ailleurs entièrement centralisée au niveau des EPCI, ce même dans les territoires en fiscalité additionnelle où une partie pouvait subsister dans les dotations forfaitaires des communes) : la pression qu'elle subit à la baisse pourrait ainsi avoisiner -4 %, contre -2 % par an précédemment et -1,5 % en 2024 du fait de l'abondement précité.

Ces mesures font écho à deux objectifs que poursuivaient la réforme avortée de 2015 et celle de 2019 (quant à elle bien entrée en vigueur) : la réallocation de la dotation de compensation entre les territoires et l'accélération du transfert des centres urbains vers les EPCI ruraux, qui compteront parmi les principaux bénéficiaires du déplafonnement. La couverture des besoins de financement de la DGF des communes (effet population et abondement de la péréquation lorsque celui-ci n'est pas pris en charge par l'État) restera assurée comme actuellement par prélèvement sur la dotation de compensation (pour 40 %) et écrêtement péréqué de la dotation forfaitaire (60 %).

Par ailleurs, le PLF 2024 s'attache à relancer le mouvement des communes nouvelles à travers un cocktail de mesures financées hors DGF, via un prélèvement sur recettes dédié : relèvement de 6 euros à 10 euros puis finalement 15 euros par habitant du montant de la dotation d'amorçage, versée pendant trois ans, pérennisation de la garantie de non-baisse (jusqu'ici limitée à trois ans), qui portera en outre sur un montant indexé, prolongation de la garantie de DPPEL qui couvrira deux mandats au lieu d'un.

Quatre autres ajustements sont apportés aux dotations communales. Une garantie est introduite en cas de perte d'éligibilité à la part majoration de la DNP, qui correspondra à 50 % de la dotation perdue (pendant une année).

Le revenu par habitant qui entre dans le calcul de l'indice synthétique conditionnant l'accès à la DSR cible sera désormais calculé sous la forme d'une moyenne triennale, de sorte à atténuer les variations de l'indicateur. Les parlementaires ont choisi de prolonger la neutralisation des efforts fiscaux en 2024, dont le mode de calcul reste discuté.

Enfin, les méthodes de répartition internes du FPIC sur lesquelles se seront entendus les ensembles intercommunaux – notamment dans le cadre d'un pacte fiscal et financier – resteront applicables plusieurs années, sauf opposition. Le calcul sera effectué en proportion des derniers prélèvements/ reversesments connus, sans pondération par la population et en prenant en compte les autres règles de répartition du fonds : exemptions dont bénéficient certaines communes éligibles à la DSU et à la DSR cible, plafonnement à +/-30 % des écarts par rapport à la méthode de répartition de droit commun.

Côté fiscalité, la principale mesure du PLF 2024 tient à la possibilité ouverte aux communes et aux EPCI dont le taux de THRS est inférieur à 75 % de la moyenne du département de le majorer « en déliaison », à hauteur de 5 % de ce plafond, et sans le dépasser. Sauf exception, et malgré les annonces qui accompagnent cette disposition, les ressources supplémentaires accessibles par ce biais devraient toutefois rester limitées.

Enfin, le texte est agrémenté d'un chapelet de mesures diverses, dont certaines à fort impact financier : énième prolongation du régime de financement de la métropole du Grand Paris (censé être transitoire) et élargissement aux établissements publics territoriaux qui la composent de la possibilité de verser des fonds de concours, suppression du critère potentiel financier dans l'attribution de la DPEL, compensation par l'État des effets de l'extension de la taxe sur les logements vacants (étant entendu que le bilan financier de la réforme lui restera globalement favorable), prolongation d'un an du zonage des QPV, réforme des redevances des agences de l'eau...

Mesures concernant les départements

Côté départements le grand sujet du PLF 2024 est la refonte de leurs potentiels financiers, au sein desquels l'impact du remplacement de la taxe foncière par une quote-part de TVA nationale avait été neutralisé par un coefficient fixe, dont la validité juridique était depuis questionnée. La solution retenue pour y parvenir consiste à lui substituer un nouveau coefficient de pondération, quant à lui évolutif puisque reposant sur trois critères, comparés chacun à la moyenne nationale : le revenu par habitant (pondéré de 1/3 dans la formule de calcul), la TVA-CVAE par habitant (1/3) et les DMTO par habitant perçus en moyenne au cours des cinq dernières années (1/3). L'opération est lissée sur trois ans (2025-2027), la neutralisation demeurant totale en 2024.

Si à quelques exceptions près la mesure devrait permettre de limiter les effets indésirables sur les péréquations, c'est au prix d'une nouvelle dose de complexité dans le calcul des indicateurs de richesse départementaux, dont la formule sera désormais particulièrement alambiquée.

Parallèlement, quelques mesures correctrices sont introduites dans les fonds existants :

- la suppression (trois ans après le transfert de l'impôt...) de la référence au taux de TFB dans la formule de la 1^e enveloppe du FPDMT0, au profit du critère revenu, ce avec lissage jusqu'en 2027 également ;

- une majoration du plafond du prélèvement progressif au FPDMTO de 12 % à 15 % des DMTO par habitant : la mesure vise tout à la fois à préserver les ressources du fonds dans un contexte de dégrèvement des DMTO, tout en organisant une forme de redistribution entre contributeurs (plafonnés ou non).

Le PLF 2024 précise en outre les critères de répartition de la part dynamique du fonds de sauvegarde, abondé depuis 2021 par une fraction spécifique de 250 M€ de TVA dont la croissance devait alimenter une enveloppe à destination des départements les plus en difficulté (sujet resté en jachère depuis). Conformément à cet objectif la formule retenue cible une dizaine de départements, identifiés en fonction de leur taux d'épargne (moyenné sur 2021 et 2022) et de leur indice de fragilité sociale (tenant compte de la proportion de bénéficiaires d'allocations de solidarité, du revenu par habitant et du taux de pauvreté). Un peu plus de 100 M€ devraient ainsi être redistribués, qui n'incluent toutefois pas vraiment d'argent frais puisque provenant de la croissance prévisionnelle de la TVA 2024 et des parts « non-employées » de 2022 et 2023.