

... le projet de loi de finances pour 2025

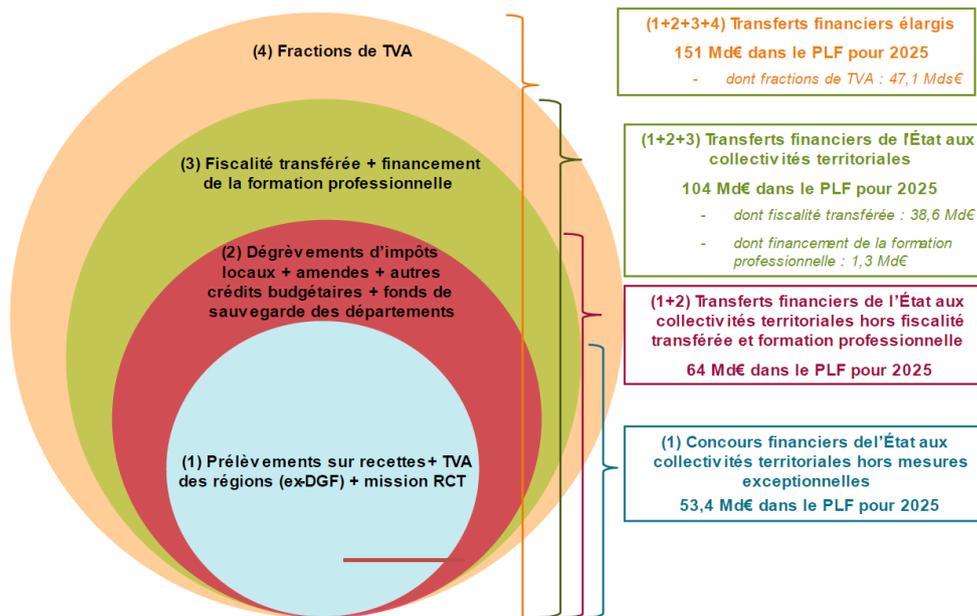
MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Isabelle BRIQUET, Sénatrice de la Haute-Vienne, rapporteure spéciale et Stéphane SAUTAREL, Sénateur du Cantal, rapporteur spécial

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

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

Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2025



Source : direction du budget

Les articles 61 à 64 du projet de loi de finances pour 2025 sont rattachés à cette mission.

1. UNE BAISSÉ LÉGÈRE DES CRÉDITS DE LA MISSION QUI S'EXPLIQUE PAR L'EXTINCTION D'UN DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DANS UN CONTEXTE DE STABILITÉ DES DOTATIONS PÉRENNES

Dans le projet de loi de finances pour 2025 (PLF), les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'établissent à 4 011,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 4 060,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse de 2,1 % en AE et une hausse de 2,5 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

Alors, qu'en AE, les crédits du programme 119 sont en très légère hausse (+ 1 million d'euros), une diminution de 85 millions d'euros est prévue au programme 122.

Elle s'explique essentiellement, par l'extinction progressive du fonds de reconstruction de 80 millions d'euros institué à la suite de la tempête Ciaran et ne remet pas en cause la stabilité, depuis plusieurs années, des dotations d'investissement.

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

(en millions d'euros)

Programme		LFI 24		PLF 25		24/25	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
119	Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 798,2	3 711,8	3 799,2	3 746,2	+ 0,0 %	+ 0,9 %
122	Concours spécifiques et administration	297,5	249,6	212,2	314,4	- 28,7 %	+ 26,0 %
Total de la mission		4 095,7	3 961,4	4 011,4	4 060,6	- 2,1 %	+ 2,5 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

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

Entre la LFI 2024 et le PLF 2025, les crédits du programme 119 enregistrent une quasi-stabilité en AE et une légère hausse de 0,9 % en CP soit 34,4 millions d'euros.

Cette hausse est principalement expliquée par la **réalisation progressive des projets soutenus au titre de dotations d'investissements (+ 9,3 millions d'euros)**, dont le volume avait cru fortement durant la crise sanitaire, ainsi que par la poursuite des opérations de rénovation dans le cadre du volet « écoles » du plan **Marseille en grand** (+ 24,1 millions d'euros).

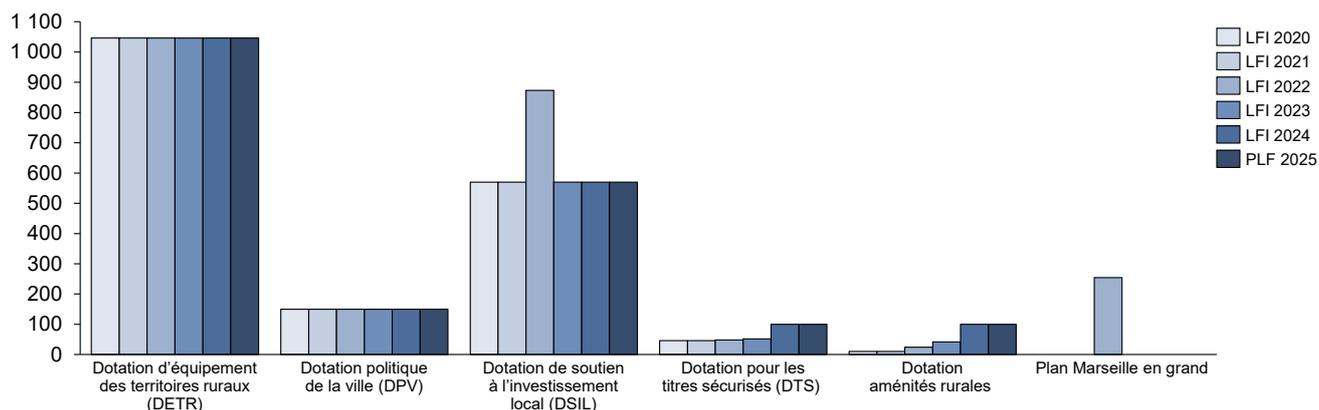
Les rapporteurs spéciaux observent néanmoins de nouveau une **lente montée en charge de ce plan**, déjà constatée lors de la mission d'information qu'ils avaient réalisée sur ce sujet en juin 2024. En effet, si l'ensemble de l'enveloppe de 254 millions d'euros, ouverte en AE en LFI 2022, a été entièrement utilisée, la consommation des crédits de paiement est bien plus limitée : de 2022 à 2025, 125,5 millions d'euros auront été payés, soit moins de la moitié de l'enveloppe de 254 millions allouée au plan.

Pour le reste, malgré le contexte budgétaire dégradé, les dotations d'investissement destinées au bloc communal (dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR, dotation de soutien à l'investissement local – DSIL - et dotation politique de la ville - DPV) restent stables par rapport à la LFI 2024.

De même, **la dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) et la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales**, qui ont chacune vu leurs crédits portés à 100 millions d'euros en LFI 2024, **voient leurs crédits maintenus à ce niveau en 2025**. Cette dernière dotation permet désormais de reconnaître l'importance des charges de ruralité supportées par des communes de taille souvent modeste pour l'ensemble du territoire français. Alors que ces communes sont souvent vulnérables sur le plan financier, **le rapporteur spécial Stéphane Sautarel propose, par l'amendement FINC.1, d'augmenter l'enveloppe de cette dotation de 10 millions d'euros, afin de leur confier des moyens supplémentaires pour accomplir leur mission.**

Évolution des AE des dotations du bloc communal 2019-2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

À noter que, s'agissant de leurs investissements dans les **bâtiments scolaires, qui représentent à eux seuls près de 50 % de la surface totale du parc**, les collectivités pourront désormais s'appuyer sur la **loi du 29 mars 2024** tendant à tenir compte de la **capacité contributive** des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la **transition écologique des bâtiments scolaires**. Cette loi, issue de la mission d'information du Sénat sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique, permet de **diminuer de moitié le reste à charge de la collectivité maître d'ouvrage**, point souvent bloquant dans le montage de ces dossiers.

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) est, pour sa part stable en AE et s'élève à 212 millions d'euros. Elle enregistre une légère hausse en CP avec 167,7 millions d'euros en PLF 2025, soit une hausse de 12,8 millions d'euros pour tenir compte de la montée en puissance de la dimension de péréquation de la dotation.

Enfin, **la dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle**, dont les AE ont été intégralement engagées en 2020 et 2021, enregistre des CP à hauteur de 114,4 millions d'euros en 2025. Leur consommation totale devrait s'étaler jusqu'en 2030 ou 2031.

Concernant **les dotations générales de décentralisation**, elles conservent en 2025 leur niveau de 2024 pour l'ensemble des collectivités territoriales.

La stabilité des concours financiers de l'État constitue un soutien indispensable pour préserver l'investissement des collectivités, alors que le PLF prévoit un taux d'inflation à 1,8 % en 2025 et que les collectivités sont fortement mises à contribution dans le reste du projet de loi de finances.

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

Entre la LFI 2024 et le PLF 2025, les crédits du programme 122 enregistrent une baisse de 28,7 % en AE, soit 85,3 millions d'euros, et une hausse de 26 % en CP, soit 64,8 millions d'euros. Ces évolutions résultent essentiellement des mouvements suivants :

- en 2025, **le fonds de soutien exceptionnel pour l'accompagnement des collectivités (FEAC) touchées par la tempête Ciaran, doté de 80 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP en LFI 2024, ne fera plus l'objet d'engagements, mais uniquement d'une ouverture de 48 millions d'euros de crédits de paiement** afin de couvrir les restes à payer.

- de même, **63,8 millions d'euros sont ouverts en CP** pour couvrir les restes à payer du fonds pour la reconstruction créé à la suite des **violences urbaines de juin 2023** ;

- enfin, dans une ampleur moindre, les dépenses informatiques de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont en hausse, en AE et en CP, de 2,4 millions d'euros (+ 31,7 %) pour financer la refonte du système d'information « @ctes » ainsi que le projet « gestion des subventions locales ».

2. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION PRÉVOIENT, OUTRE DES AJUSTEMENTS DE LA RÉPARTITION DES RESSOURCES LOCALES, LA CRÉATION D'UN FONDS DE RÉSERVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. DES MESURES RELATIVES À LA RÉPARTITION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (ARTICLES 61 À 63)

1. Répartition de la dotation globale de fonctionnement (article 61)

L'article 61 propose diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2025 et des fonds de péréquation horizontale. Il prévoit notamment :

- **Une hausse de 300 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF**, dont 150 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR), 140 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et 10 millions d'euros au titre de la dotation de péréquation des départements. Si le maintien du montant global de la DGF proposé à l'article 29 du présent projet de loi de finances implique que cette hausse soit intégralement financée par les collectivités territoriales, les rapporteurs spéciaux n'ont pas souhaité revenir sur cette progression. Ils saluent l'effort en faveur de l'augmentation de la DSR et **appellent de leurs vœux une réforme de plus grande ampleur de la DGF**, conformément aux recommandations du rapport du groupe de travail sur la décentralisation conduit par le Président Larcher.

- **Diverses mesures d'ajustement des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations de péréquation.** Il s'agit essentiellement de mieux appréhender les charges des collectivités territoriales, soit par l'élargissement du périmètre des logements sociaux pris en compte pour la répartition de la DSU, soit en supprimant le critère lié à la propriété de la voirie pour la répartition de la DSR, afin de supprimer un biais lié à l'intégration intercommunale. L'article ne prévoit en revanche aucune mesure visant à ralentir l'application de la réforme de l'effort fiscal : neutralisée à hauteur de 90 % en 2024, elle ne serait plus neutralisée qu'à 60 % en 2025, ce qui représente un rythme de progression considérable. Par leur **amendement FINC.2, les rapporteurs spéciaux entendent assurer la neutralisation financière de cette réforme à hauteur de 80 % en 2025**, afin d'atténuer le choc que représenterait le retour à la trajectoire initialement prévue pour l'application de cette réforme.

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

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

2. Répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (article 62)

Cet article prévoit une **réforme des modalités de répartition du prélèvement au titre du FPIC dans le cadre de la Métropole du Grand Paris (MGP), à la suite d'une censure par le Conseil constitutionnel** à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Les dispositions censurées, qui régissaient la répartition dérogatoire du FPIC au sein de la MGP depuis sa création seraient sensiblement rapprochées du droit commun.

Il procède également à la **rectification d'une erreur de plume** s'agissant de la définition des ressources fiscales agrégées, qui détermine le plafond de prélèvement au titre du FPIC auquel peuvent être soumises les communes contribuant au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). Enfin, il **valide les actes administratifs pris en méconnaissance du texte erroné**.

3. Répartition de la fiscalité afférente aux déchets radioactifs (article 63)

Le présent article :

- encadre par la loi les **modalités de répartition du produit du tarif de stockage de la taxe sur les installations nucléaires de base (IBN)** afférente au centre de stockage de déchets radioactifs existant actuellement dans l'Aube, sans rendre nécessaire un changement de la situation actuelles ;

- prévoit les **modalités de répartition du tarif de stockage** afférent au centre de stockage Cigéo, qui doit ouvrir à compter de 2030 ;

- propose une adaptation, à titre transitoire dans l'attente de l'ouverture de Cigéo, de la **répartition du tarif d'accompagnement** afin d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre du projet de territoire autour de ce centre.

B. LA CRÉATION D'UN FONDS DE RÉSERVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (ARTICLE 64)

1. Un dispositif brutal et inabouti qu'il convient de supprimer

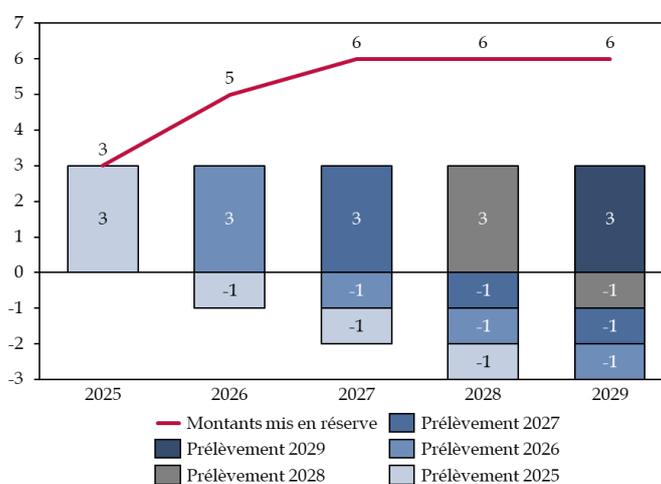
Le présent article crée un **fonds de réserve des collectivités territoriales**.

Ce fonds serait alimenté par un prélèvement, auquel seraient soumis les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre **dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du budget principal excèdent 40 millions d'euros**. Le montant du prélèvement, déterminé par l'écart entre un solde de référence et le solde constaté des collectivités locales, serait réparti entre les collectivités contributrices au *pro rata* de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF), dans la limite de 2 % de ces RRF.

Les sommes affectées au fonds de réserve abonderaient, les trois années suivantes à raison d'un tiers par année, trois fonds de péréquation du bloc communal, des départements et des régions.

Fonctionnement théorique du fonds de réserve

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Les rapporteurs spéciaux estiment que **le dispositif proposé – brutal et inabouti – est inacceptable**. Le montant du prélèvement déterminé en vertu du critère d'écart de solde aboutirait en effet en 2025 à un **prélèvement théorique de 14,2 milliards d'euros**. Seules environ 450 collectivités étant concernées, celles-ci contribueraient toutes à hauteur de 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, pour un « rendement » d'environ 3 milliards d'euros.

Le dispositif proposé est ainsi la source d'**effets de seuil massifs entre les collectivités prélevées et celles qui sont exonérées du prélèvement**, soit en raison de leur taille – mais non de leur richesse, ce qui paraît parfaitement injuste – soit au regard de critères définis quelque peu arbitrairement et dans l'urgence.

Les rapporteurs spéciaux regrettent enfin que **le Parlement soit ainsi dessaisi de la gouvernance du fonds**. Par contraste, des marges de manœuvre excessives seraient laissées au comité des finances locales (CFL) pour majorer les reversements du fonds de réserve et surtout pour répartir les sommes reversées entre le bloc communal, les départements et les régions.

L'amendement FINC.3 des rapporteurs spéciaux propose donc de supprimer cet article.

2. Pour traduire l'engagement d'une contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics, ramené à 2 milliards d'euros sur les 5 milliards d'euros demandés, prévoir un dispositif de lissage de leurs recettes

Afin de traduire l'engagement d'une contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics, ramené à 2 milliards d'euros, sur les 5 milliards demandés, **l'amendement FINC.4 du rapporteur spécial Stéphane Sautarel propose de créer un dispositif de lissage dans le temps des recettes des collectivités**. Il n'est pas, à ce stade, proposer de mettre en réserve une part des recettes au sein des comptes des collectivités, car cette option nécessite *a minima* des travaux complémentaires. Elle est toutefois encore à l'étude.

La contribution à ce dispositif, qui serait **ramenée à 1 milliard d'euros contre les 3 milliards d'euros proposés**, serait répartie entre le bloc communal, les départements et les régions en **tenant compte du « poids » de chaque catégorie de collectivités dans les finances locales**, ainsi que de **la dégradation relative de la situation financière de chaque « bloc »** de collectivités.

Les simulations réalisées par la commission des finances aboutissent ainsi à une **répartition comme suit** :

**Répartition de la contribution des collectivités territoriales
au titre de l'article 64 et au titre de l'amendement FINC.4**

(en millions d'euros)

	Article 64 initial		Amendement FINC.4	
	Montant	Part du total	Montant	Part du total
Communes	765	25,5 %	255	25,5 %
EPCI	495	16,5 %	255	25,5 %
Départements	1 230	41,0 %	220	22,0 %
Régions	510	17,0 %	270	27,0 %
Total	3 000	100,0 %	1 000	100,0 %

Source : commission des finances du Sénat

Au sein de chaque catégorie de collectivités, **la contribution serait répartie entre les collectivités dont les capacités contributives sont les plus importantes** au regard de leur population, de leur potentiel financier par habitant et de leur revenu par habitant, de manière très progressive, afin d'éviter tout effet de seuil.

Dans le dispositif proposé par le rapporteur spécial :

- 2 387 communes contribueraient ;
- 126 établissements seraient amenés à contribuer, pour un montant moyen de 2 millions d'euros ;
- La moitié des départements serait exonérée ;
- 13 régions contribueraient, mais la Corse et les collectivités d'outre-mer seraient exonérées.

Dans tous les cas, **aucune collectivité ne contribuerait au-delà de 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement**.

Afin d'assurer que les collectivités contributrices ne soient pas lésées, **il est proposé que les sommes mises en réserve leur soient prioritairement reversées**. Afin d'assurer la recevabilité organique du dispositif, une petite part de la mise en réserve abonderait toutefois des fonds de péréquation.

Réunie le 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement de crédits. Elle a proposé d'adopter l'article 61 tel que modifié par un amendement et les articles 62 et 63 sans modification. Elle a également proposé l'adoption d'un amendement de suppression de l'article 64 et l'adoption d'un amendement portant article additionnel après l'article 64. Enfin, la commission des finances a proposé l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la constitution » sans modification.



Isabelle BRIQUET

Rapporteuse spéciale
Sénatrice (SER)
de la Haute-Vienne



Stéphane SAUTAREL

Rapporteur spécial
Sénateur (LR)
du Cantal

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28