



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

et

Articles 61 à 64 rattachés

et

Compte de concours financiers
« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Examen par la commission des finances le mercredi 20 novembre 2024

Rapporteure spéciale et Rapporteur spécial :

Mme isabelle Briquet et M. Stéphane SAUTAREL

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONFRONTÉES À DES DÉPENSES DE PLUS EN PLUS IMPORTANTES	
I. UNE PROGRESSION CONTENUE DES RECETTES EN 2024 ET 2025 QUI RÉSULTE POUR PARTIE D'UNE AUTONOMIE FISCALE RÉDUITE DES COLLECTIVITÉS.....	9
A. DES RECETTES 2024 ET 2025 DE MOINS EN MOINS DYNAMIQUES	9
1. <i>Le produit des autres impôts et taxes, après une baisse en 2024, ne repartira pas à la hausse pour les collectivités en 2025.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Les recettes de fiscalité locale directe continuent d'augmenter à un rythme plus contenu.....</i>	<i>11</i>
B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PATISSENT DE LEUR PERTE D'AUTONOMIE FISCALE	12
1. <i>Une érosion de l'autonomie fiscale des collectivités et une dépendance croissante à des ressources qu'elles ne maîtrisent pas.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Une dépendance accrue à la TVA qui pèse sur les recettes des collectivités territoriales dès ce projet de loi de finances.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Des ressources 2024 et 2025 caractérisées par leur imprévisibilité, au préjudice des décisions d'investissement.....</i>	<i>14</i>
II. PARALLÈLEMENT À LA MOINDRE DYNAMIQUE DE LEURS RECETTES, LES COLLECTIVITÉS DEVRONT, EN 2025, FAIRE FACE À UNE HAUSSE DE LEURS DÉPENSES	16
A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS POURSUIVENT LEUR TENDANCE À LA HAUSSE EN 2024 APRÈS DES ANNÉES 2022 ET 2023 MARQUÉES PAR UNE FORTE INFLATION.....	16
1. <i>Un dynamisme des dépenses de personnel pour une large part contraint</i>	<i>17</i>
2. <i>Une hausse des dépenses d'achats de biens et services qui doit être contenue.....</i>	<i>18</i>
3. <i>L'impact significatif des dépenses sociales des départements.....</i>	<i>19</i>
4. <i>Une charge de la dette qui progresse.....</i>	<i>20</i>
B. LES COLLECTIVITÉS DEVRONT AUSSI FAIRE FACE À UN MUR D'INVESTISSEMENTS DANS LES ANNÉES À VENIR.....	20
1. <i>Le défi de la transition écologique : un mur d'investissement de près de 40 milliards d'euros d'ici 2030.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Le cas des bâtiments scolaires, un patrimoine immobilier considérable et vieillissant, qui nécessite des opérations de rénovation d'ampleur</i>	<i>21</i>
3. <i>Des dépenses d'investissement à venir pour les transports : un choc de l'ordre de 60 milliards d'euros d'ici 2030.....</i>	<i>22</i>

**III. PLUSIEURS DISPOSITIFS POUR ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS
DANS LE FINANCEMENT DE LEURS INVESTISSEMENTS, NOTAMMENT
DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....25**

- A. DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AYANT VOCATION À
ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS.....25
1. *La part croissante des dotations « classiques » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » orientées sur des priorités environnementales.....25*
 2. *Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dit « fonds vert »26*
- B. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À LA RÉNOVATION DU BÂTI SCOLAIRE A ÉTÉ
FACILITÉ À LA SUITE DU VOTE D'UNE PROPOSITION DE LOI À
L'INITIATIVE DU SÉNAT28
1. *Des dotations d'investissement permettent d'accompagner les collectivités dans leur projet de rénovation des bâtiments scolaires28*
 2. *Les collectivités peinent toutefois à se saisir des dispositifs existants28*
 3. *Le Sénat a porté une proposition de loi pour faciliter le financement de la transition écologique du bâti scolaire.....29*

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

**I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS ».....31**

- A. SI LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DES DOTATIONS
D'INVESTISSEMENT AU BLOC COMMUNAL ET AUX DÉPARTEMENTS SONT
STABLES EN 2025 (ACTIONS 1 ET 3).....33
1. *Une stabilité en AE des dotations d'investissement au bloc communal33*
 2. *La mise en route progressive du projet Marseille en grand.....39*
 3. *La dotation de soutien aux projets des départements est stable comme celles du bloc communal.....40*
- B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL
EXCEPTIONNELLE : DES PAIEMENTS EN LÉGÈRE HAUSSE POUR 2025 MAIS
PEU PRÉVISIBLES POUR LES ANNÉES FUTURES (ACTION 9)41
1. *La mise en place de la DSIL exceptionnelle.....41*
 2. *Le taux de consommation à fin 2022 et les prévisions d'exécution jusqu'en 2029.....42*
 3. *Les crédits prévus en PLF 2025.....43*
- C. LES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 2, 4, 5 ET 6)
SONT MAINTENUES EN 2025 À LEUR NIVEAU DE 202443
1. *Les dotations de décentralisation des communes et des départements (actions 2 et 4) sont maintenues en 2025 à leur niveau de 2024.....44*
 - a) *La dotation de décentralisation des communes.....44*
 - b) *La dotation de décentralisation des départements44*
 2. *La dotation de décentralisation des régions (action 5) est stable en 2025, retrouvant son niveau réduit de 2024 faisant suite à la réforme des compensations versées aux régions.....45*
 3. *La dotation « concours particuliers » (action 6) est presque inchangée par rapport à 2024 ..46*

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »	48
A. UNE BAISSÉ NOTABLE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ESSENTIELLEMENT EN RAISON DE L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU FONDS DE RECONSTRUCTION À LA SUITE DE LA TEMPÊTE CIARAN (ACTION 1)	49
1. <i>Une année 2024 marquée par la constitution d'un fonds de soutien exceptionnel pour la reconstruction à la suite de la tempête Ciaran</i>	<i>49</i>
2. <i>Un reliquat de paiements pour le fonds pour la reconstruction créé à la suite des violences urbaines de juin 2023</i>	<i>50</i>
3. <i>Des subventions exceptionnelles aux communes en difficulté complètent les engagements de l'action 1</i>	<i>50</i>
B. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DE LA DGCL (ACTION 2) CONNAISSENT UNE HAUSSE DYNAMIQUE EN 2025	51
C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À TROIS COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER (ACTION 4)	53

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

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SI MODESTE QU'ELLE TRADUIT EN RÉALITÉ UN RECUŁ DE LA MARGE DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS ..	57
A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES QUI NE TRADUIT PAS UN DYNAMISME PARTICULIER DES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITÉS.....	58
1. <i>Le périmètre de l'action 1 en constante évolution du fait de différentes réformes de la fiscalité locale</i>	<i>58</i>
2. <i>Un produit de la fiscalité « locale » qui se tasse en 2025</i>	<i>59</i>
B. UNE HAUSSE DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIÉS (TFPB) ÉGALEMENT DUE AU DYNAMISME DE LA TFPB	60
C. LA STABILITÉ DES AVANCES AUX RÉGIONS AU SEIN D'UN VECTEUR UNIQUE DE COMPENSATION QUI NE PERMET PAS DE REVENIR AU NIVEAU ANTÉRIEUR À 2023	61
D. UNE STAGNATION DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA	62
II. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE MALGRÉ UNE ABSENCE D'UTILISATION DE CES CRÉDITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉÉS (PROGRAMME 832)	63

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	65
• ARTICLE 61 Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	65
• ARTICLE 62 Répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	92
• ARTICLE 63 Répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde destinés au stockage de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo).....	104
• ARTICLE 64 Instauration et affectation d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales	120
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 147

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

À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « relations avec les collectivités territoriales » et 82 % en ce qui concerne la mission « avances aux collectivités territoriales ».

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent, en autorisations d'engagement (AE) et à périmètre courant, 103,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025 et sont en baisse de 378 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2024¹. Hors dispositifs exceptionnels, ils sont stables, avec une hausse très légère de 22 millions d'euros².

Ils se composent de trois ensembles :

- les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 53,4 milliards d'euros rassemblent les transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et à leurs groupements. Il s'agit des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », de la TVA affectée aux régions en substitution de la DGF depuis 2018 et aux départements au titre du fonds de sauvegarde depuis 2021 ;

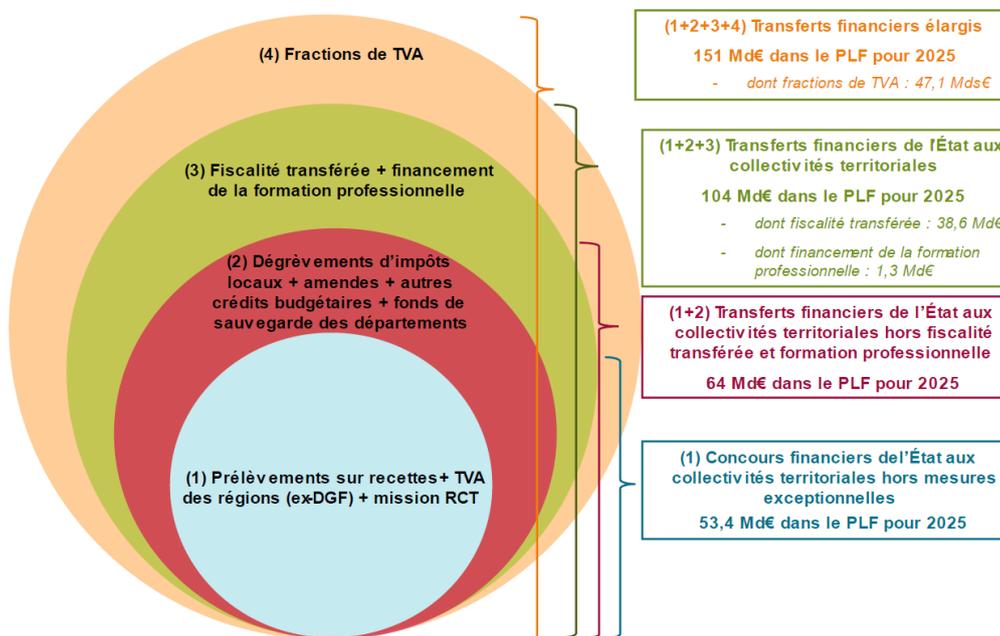
- les transferts divers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui atteignent 10,1 milliards d'euros, comprennent les subventions aux collectivités territoriales des ministères autres que le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCT-RCT), les contreparties de dégrèvements d'impositions locales décidés par voie législative et le produit des amendes de police de la circulation et des radars ;

- la fiscalité transférée et le financement de la formation professionnelle, qui visent essentiellement à compenser les mesures de décentralisation et les transferts de compétences vers les collectivités territoriales, s'élèvent, quant à eux, à **39,8 milliards d'euros**.

¹ Le montant au sens élargi s'élève à 150,8 milliards d'euros en 2025 si l'on inclut les fractions compensatrices de TVA en contrepartie de réformes fiscales. Le montant prévu pour 2025 est maintenu à l'identique par rapport à 2024 par ce projet de loi de finances, à 47,1 milliards d'euros.

² L'écart en AE est causé par l'extinction du « filet de sécurité inflation » qui a donné lieu à un prélèvement sur recettes à hauteur de 400 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024 (loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024).

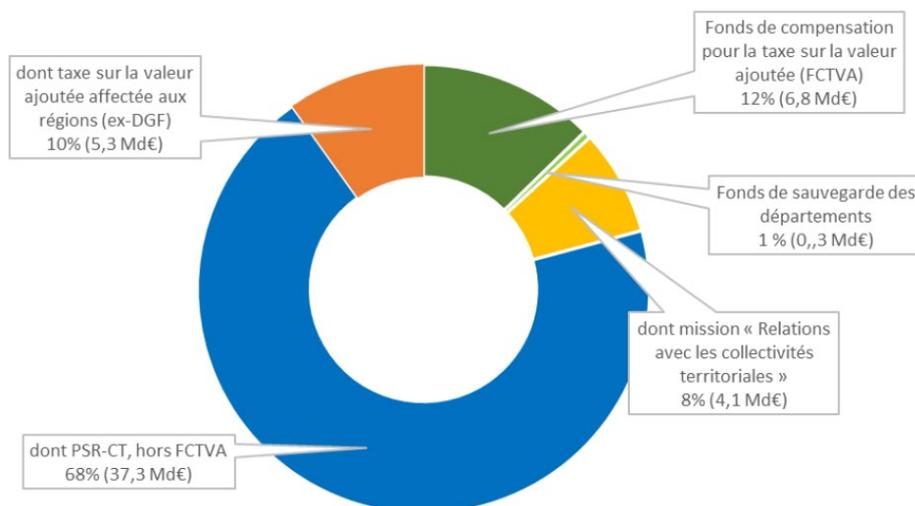
Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2025



Source : direction du budget

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent 7,5 % des concours financiers de l'État aux collectivités et 3,9 % du total des transferts financiers.

Répartition des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2025



DGF : dotation globale de fonctionnement – FCTVA : fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée – PSR : prélèvements sur recettes.

Source : direction du budget

PREMIÈRE PARTIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONFRONTÉES À DES DÉPENSES DE PLUS EN PLUS IMPORTANTES

I. UNE PROGRESSION CONTENUE DES RECETTES EN 2024 ET 2025 QUI RÉSULTE POUR PARTIE D'UNE AUTONOMIE FISCALE RÉDUITE DES COLLECTIVITÉS

A. DES RECETTES 2024 ET 2025 DE MOINS EN MOINS DYNAMIQUES

Le panier de ressources des collectivités est composé à près de 84 % de recettes de fonctionnement. En 2023, **les transferts financiers de l'État aux collectivités ont représenté 40,4 % de leurs recettes totales** (hors emprunts).

Les prélèvements obligatoires complètent pour l'essentiel les ressources totales des APUL. Ils sont constitués de **la fiscalité directe locale** à un peu moins de 40 % et des **autres impôts et taxes** à un peu plus de 60 %, dans des proportions pouvant varier fortement selon la collectivité (cf. détail *infra*).

Impôts et taxes perçus par les collectivités territoriales en 2023

(en millions d'euros)

	Communes	Syndicats	GFP	Départements	Régions et CTU	Total
Impôts locaux	43 003	807	20 205	360	833	65 209
Autres impôts et taxes	9 928	2 107	18 611	47 852	25 633	104 131
Impôts et taxes de la section d'investissement	980	0	259	0	298	1 537
Total des impôts et taxes	53 911	2 915	39 075	48 212	26 764	170 877

GFP : groupement à fiscalité propre ; CTU : collectivité territoriale unique.

Source : commission des finances du Sénat à partir de la DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 »

1. Le produit des autres impôts et taxes, après une baisse en 2024, ne repartira pas à la hausse pour les collectivités en 2025...

Les autres impôts et taxes sont constitués des dispositifs fiscaux à l'exclusion de la fiscalité directe locale. Les **fractions de TVA** représentaient en 2023 près de la moitié de ces recettes, une proportion qui s'élève à 75 % si on ajoute les **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** et la **taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)**. Les principaux autres impôts et taxes sont détaillés ci-dessous (89 % du total).

Ils jouent un rôle **déterminant** dans le **financement des départements**, et, dans une moindre mesure, dans celui des régions et des groupements à fiscalité propre.

**Principaux autres impôts et taxes perçus
par les collectivités territoriales en 2023**

(en millions d'euros)

	Communes	Syndicats	GFP	Départements	Régions et CTU	Total
Dont fraction de TVA	1 322	0	12 771	20 383	16 336	50 812
Dont DMTO	4 407	0	317	11 402	182	16 308
Dont TICPE	262	0	113	5 147	5 449	10 972
Dont TSCA	89	0	74	8 908	134	9 204
Dont Versement mobilité	6	1 040	4 116	0	0	5 163
Autres Impôts et taxes	9 928	2 107	18 611	47 852	25 633	104 131

Source : commission des finances du Sénat à partir de la DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 »

Les collectivités ne pourront pas bénéficier d'une hausse des principaux dispositifs.

Selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2025, **les recettes nettes de TVA pour 2024**, toutes administrations publiques confondues, sont désormais estimées à 177 milliards d'euros, **soit 7,3 milliards d'euros de moins** que le montant inscrit en loi de finances pour 2024 (-4,0 %). Malgré cette surestimation significative, le projet de loi de finances pour 2025 **anticipe une progression très dynamique en 2025 (+ 13,0 milliards d'euros, + 7,3 %)**, fondée dans des proportions égales sur la suppression du transfert à l'audiovisuel public et l'évolution spontanée de la TVA. Les collectivités ne pourront toutefois pas bénéficier du dynamisme attendu, le projet de loi de finances prévoyant un gel exceptionnel de la fraction de TVA transférée aux collectivités territoriales (cf. *infra*).

Par ailleurs, les recettes de DMTO affectées aux départements et, à un moindre degré, aux communes, **ont connu une chute de plus de 20 % entre 2022** (20,5 milliards d'euros) **et 2023** (16,3 milliards d'euros), qui devrait **se poursuivre à un rythme moindre en 2025** : Départements de France estime que son produit passera de 11,4 milliards d'euros en 2024 (pour les seuls départements) à 10,7 milliards d'euros en 2025. Le contexte économique a en effet continué de pâtir d'une contraction du volume des transactions immobilières imputable au resserrement des conditions d'emprunt.

Un fonds de péréquation des DMTO a été mis sur pied pour partager équitablement sur le territoire le produit de cette ressource : en conséquence de la dégradation du marché immobilier, Départements de France estime que

la chute continue des recettes issues des droits de mutation est telle que **ce fonds ne devrait s'élever pour l'année 2025 qu'à environ 1,4 milliard d'euros, soit 500 millions d'euros de péréquation en moins** pour les collectivités départementales les plus fragilisées.

Enfin, les recettes de TICPE des régions et des départements **se stabilisent en 2024 et 2025**. Les recettes brutes de TICPE sont pourtant en baisse sous l'effet d'une moindre consommation de carburants : la part attribuée aux collectivités territoriales a toutefois été revue à la hausse entre 2023 (11,2 milliards d'euros) et 2024, (12,2 milliards d'euros), un **volume maintenu à l'identique dans le projet de loi de finances pour 2025**.

2. Les recettes de fiscalité locale directe continuent d'augmenter à un rythme plus contenu

Impôts locaux perçus par les collectivités territoriales en 2023

(en millions d'euros)

	Communes	Syndicats	GFP	Départements	Régions et CTU	Total
Foncier bâti	37 266	170	2 382	-	-	39 818
TEOM	545	612	7 354	-	-	8 511
CFE	563	2	7 039	-	-	7 604
Taxe d'habitation (TH)	2 679	16	1 089	-	-	3 784
IFER	88	-	699	360	756	1 903
Foncier non bâti	972	7	271	-	-	1 250
TASCOM	26	-	909	-	-	935
GEMAPI et TASA	-	-	458	-	77	535
TH logements vacants	135	0	4	-	-	139
Total	43 003	807	20 205	360	833	65 209

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; CFE : cotisation foncière des entreprises ; IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ; TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales ; GEMAPI et TASA : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations et taxe additionnelle spéciale annuelle

Source : commission des finances du Sénat à partir de la DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 »

Les impôts directs locaux sont **perçus à 99 % par les collectivités du bloc communal**, à près de deux tiers par les communes. Les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB), et dans une moindre mesure, non-bâties (TFPNB) représentent le principal impôt sur le plan quantitatif, depuis que la

taxe d'habitation ne s'applique plus qu'aux résidences secondaires à compter du 1^{er} janvier 2023.

Les recettes des taxes foncières et des autres impositions assises sur la valeur locative cadastrale (taxe d'habitation sur les résidences secondaires et taxe d'enlèvement des ordures ménagères notamment) **devraient augmenter en 2024, à un rythme toutefois inférieur à celui observé en 2023. Ce rythme devrait encore se réduire en 2025.**

Cette tendance est **principalement expliquée par la dynamique des bases**. En effet, conformément aux règles en vigueur, les valeurs locatives cadastrales ont été revalorisées à hauteur de l'inflation constatée de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) sur une année glissante au mois de novembre précédant la taxation, soit 3,9 % en 2024 (contre 7,1 % en 2023). À titre indicatif, en juin 2024, l'IPCH avait progressé de 2,5 % sur l'année.

Les taux de fiscalité locale ont, quant à eux, essentiellement été reconduits entre 2023 et 2024 : entre 82 % et 89 % des collectivités ont reconduit le taux de 2023 (le pourcentage variant selon l'impôt et la collectivité) Avec un niveau marginal de baisses, **on observe toutefois une augmentation des taux pour une proportion non-négligeable de collectivités**, entre 10 % et 18 %, qui vient accentuer l'effet base précédemment exposé.

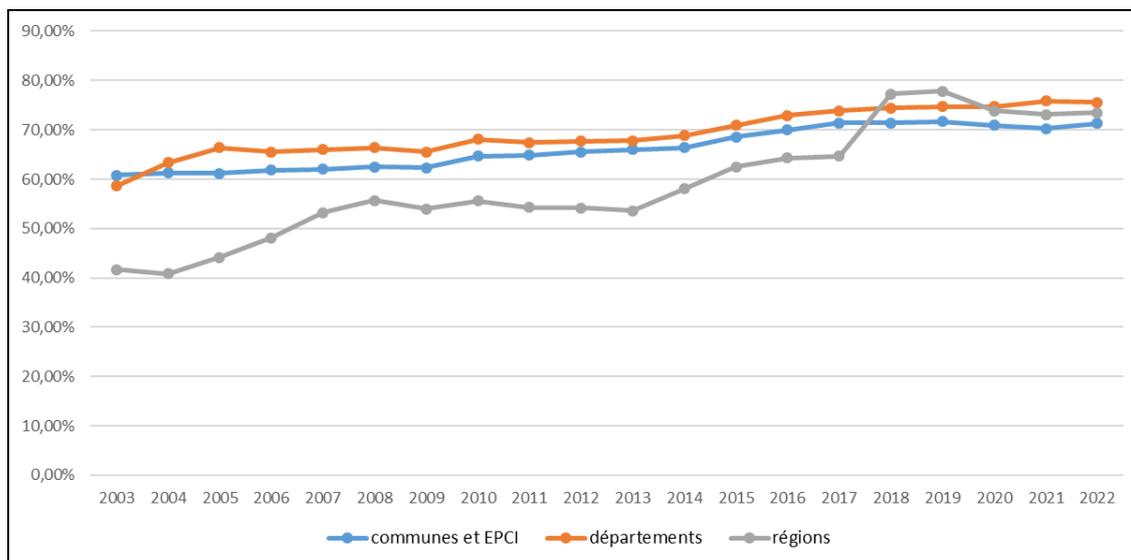
B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PATISSENT DE LEUR PERTE D'AUTONOMIE FISCALE

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

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

Pour autant, leur autonomie financière a augmenté ces dernières années. En effet, d'après les données issues du dernier rapport pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le ratio d'autonomie financière s'élève à 71,3 % pour le bloc communal, 75,6 % pour les départements et 73,6 % pour les régions. Entre 2003, année de référence, et 2022, ce ratio a augmenté de plus de 10 points pour le bloc communal, de 17 points pour les départements et de plus de 32 points pour les régions.

Évolution du ratio d'autonomie financière entre 2003 et 2022



Source : rapport 2024 pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

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

Aussi, il en résulte que même si le ratio d'autonomie financière a augmenté depuis 2003, **cette progression, comme le souligne la Cour des comptes¹, ne rend pas compte de la perception des élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources en raison de la part croissante de la fiscalité nationale au sein de leurs ressources propres.**

2. Une dépendance accrue à la TVA qui pèse sur les recettes des collectivités territoriales dès ce projet de loi de finances

À la suite des différentes réformes de la fiscalité locale relatives à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la baisse des impôts de production, **les collectivités locales bénéficient désormais de fractions de TVA, pour un montant total estimé à 52,5 milliards d'euros, en 2024, montant reconduit à l'identique pour 2025.**

¹ Rapport de la Cour des comptes sur « Les scénarios de financement des collectivités territoriales » - octobre 2022.

C'est le cas notamment :

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

- **du fonds de sauvegarde des départements, de Mayotte, des collectivités de Guyane, de Martinique, de la Corse et de la métropole de Lyon** pour soutenir les territoires les plus fragiles : la fraction de TVA oscille chaque année entre 250 millions d'euros et 300 millions d'euros et est estimée à 288 millions d'euros en PLF 2025 ;

- **des départements** (17,0 milliards d'euros), des **EPCI** (9,2 milliards d'euros) et de la **Ville de Paris** (1,3 milliard d'euros) dans le cadre de la réforme supprimant la taxe d'habitation ;

- **des départements** (4,3 milliards d'euros) et du bloc communal (6,2 milliards d'euros) afin de compenser la suppression des parts communales et départementales de la CVAE.

Les rapporteurs spéciaux constatent que **les risques d'une dépendance accrue à des fractions de TVA transférée sont tout sauf théoriques**, puisque le gouvernement propose à l'article 31 de son projet de loi de finances de « geler », à titre exceptionnel en 2025, les montants de TVA affectés à chaque collectivité territoriale à leur niveau de 2024.

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de la mesure envisagée. **Ils considèrent néanmoins que ce dispositif n'est pas sans conséquence sur la situation financière des collectivités territoriales.**

3. Des ressources 2024 et 2025 caractérisées par leur imprévisibilité, au préjudice des décisions d'investissement

La question de prévisibilité des ressources revient de manière récurrente dans les attentes des élus. En effet, les décisions budgétaires de l'État, prises dans le cadre des diverses lois de finances, ont généré un système de financement de plus en plus instable, caractérisé par une imprévisibilité des ressources qui place les élus locaux dans une situation d'incertitude, ce qui peut affecter leurs décisions d'investissement.

Or les recettes de TVA ont été particulièrement imprévisibles sur l'année 2024. Les dernières estimations les placent désormais à 96,1 milliards d'euros pour l'année 2024¹, **soit un niveau inférieur de 4,8 milliards d'euros à celui voté en loi de finances initiale pour 2024.** Le gouvernement explique cette sous-estimation significative (presque 5 %) par une **moindre croissance**

¹ TVA nette Etat budgétaire. Source : annexe au projet de loi de finances pour 2025, évaluation des voies et moyens, tome I.

des emplois taxables sous l'effet d'une composition de la croissance de l'activité moins favorable aux recettes de TVA.

Enfin cette imprévisibilité se manifeste dans le projet de loi de finances pour 2025, dont l'article 30 module les contributions du FCTVA pour, d'une part, en restreindre le champ aux seules dépenses d'investissement, d'autre part, en limiter le taux de 16,404 % à 14,850 %. La mesure proposée concerne à 85 % des dépenses engagées en 2023 et 2024, mettant notamment en difficulté le tableau de financement des petites communes qui disposent de leviers et de moyens limités pour composer avec cette nouvelle contrainte. C'est pourquoi la commission des finances a adopté un amendement de suppression de cet article.

II. PARALLÈLEMENT À LA MOINDRE DYNAMIQUE DE LEURS RECETTES, LES COLLECTIVITÉS DEVRONT, EN 2025, FAIRE FACE À UNE HAUSSE DE LEURS DÉPENSES

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS POURSUIVENT LEUR TENDANCE À LA HAUSSE EN 2024 APRÈS DES ANNÉES 2022 ET 2023 MARQUÉES PAR UNE FORTE INFLATION

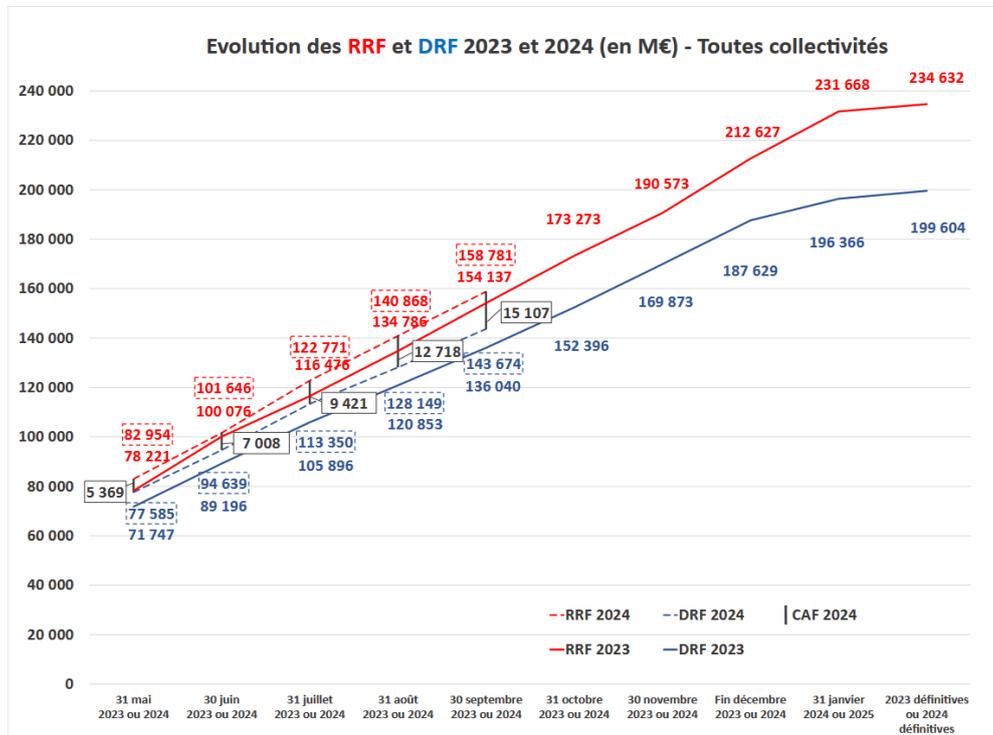
En 2023, les charges réelles de fonctionnement des collectivités territoriales ont plus augmenté que l'inflation.

Les dépenses de fonctionnement ont connu une hausse significative depuis deux ans (+ 6,1 % en 2023, + 5 % en 2022¹) qui peut être imputée pour une large part aux **effets directs et indirects de l'inflation sur les dépenses** : hausse du prix des achats de biens et services (en particulier, eau, énergie, chauffage et aliments), indexation sur l'inflation des prestations sociales, augmentation de la charge en intérêts de l'endettement financier sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt, hausses salariales...

Cette progression se poursuit sur les neuf premiers mois de l'année 2024, dans un contexte moins inflationniste, avec tout de même une hausse des dépenses réelles de fonctionnement (+ 5,6 %, + 7,6 milliards d'euros) portée principalement par les dépenses de personnel (+ 5,4 %, + 2,9 milliards d'euros), les achats et charges externes (+ 11 %, + 2,5 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, les charges financières (+ 22,5 %, + 0,4 milliard d'euros)

¹ A périmètre constant.

Évolution des recettes réelles (RRF) et dépenses réelles de fonctionnement (DRF) en 2023 et 2024



Source : situation mensuelle comptable des collectivités locales, octobre 2024

1. Un dynamisme des dépenses de personnel pour une large part contraint

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

- une nouvelle revalorisation du point d'indice de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 ;
- une augmentation spécifique pour le bas des grilles salariales B et C ;
- hausse du taux forfaitaire de remboursement du transport collectif (75 % contre 50 % précédemment) depuis le 1^{er} septembre 2023 ;
- création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle dans la fonction publique territoriale par décret du 31 octobre 2023¹, pouvant être versée en une ou plusieurs fois d'ici le 30 juin 2024 ;
- l'attribution de 5 points supplémentaires pour l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024 et, sous réserve d'une décision en ce sens des exécutifs locaux, l'attribution d'une prime à l'ensemble des agents gagnant moins de

¹ Décret n° 2023-1006 du 31 octobre 2023 portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics de la fonction publique territoriale.

3 250 euros bruts (estimée par le gouvernement à 25 euros par agent par mois) ;

- l'extension de la prime Ségur en juin 2024¹ au secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif.

En plus de ces trois dernières mesures, l'année 2024, voit les collectivités absorber l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, de la hausse du taux forfaitaire de remboursement du transport collectif.

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

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

Enfin, l'extension de la prime Ségur concerne 112 000 salariés auparavant exclus, avec un versement obligatoire d'une indemnité forfaitaire de 183 euros net par mois, rétroactif au 1^{er} janvier 2024. Départements de France estime un coût total pour les départements de 170 millions d'euros.

2. Une hausse des dépenses d'achats de biens et services qui doit être contenue

Les achats et charges externes affichent une progression soutenue dans un contexte pourtant moins inflationniste. Sur la base des informations comptables communiqués par la direction générale des finances publiques (DGFIP) visant à comparer les dépenses engagées du 1^{er} janvier au 31 juillet, les achats et charges externes des communes² progressent de 9,7 % entre 2023 et 2024 contre 7,5 % entre 2022 et 2023, et ce malgré une progression moindre des dépenses d'énergie (+ 8,9 % en 2023, + 2,9 % en 2024) et d'alimentation (+ 14,1 % en 2023, + 10,6 % en 2023).

Des hausses substantielles sont observées dans les dépenses d'entretien et réparation (+ 3,2 % en 2023, + 11,4 % en 2024), de contrats de prestations de services (+ 5,7 % en 2023, + 15,6 % en 2024) et les primes d'assurance (+ 11,7 % en 2023, + 18,9 % en 2024).

¹ Arrêté du 19 juin 2024 relatif à l'agrément de certains accords de travail applicables dans les établissements et services du secteur social et médico-social privé à but non lucratif.

² Des dynamiques similaires sont observées pour les groupements à fiscalité propre et établissements publics territoriaux.

S'agissant de ces premiers postes, les rapporteurs spéciaux appellent à mener les travaux nécessaires pour identifier les causes de ces hausses, qui ne sauraient être imputées à la seule inflation.

Quant à la question des primes d'assurances, les rapporteurs spéciaux renvoient aux travaux de la commission des finances sur ce thème notamment **la mission d'information sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales menée par son rapporteur général**¹. Il y était observé que depuis le 1^{er} janvier 2023, 29 % des collectivités ont vu leur contrat faire l'objet d'un avenant avec une hausse des cotisations pour 94 % d'entre elles et une hausse du montant des franchises pour 27 % d'entre elles. Le rapport propose 15 recommandations pour garantir la concurrence sur le marché, sécuriser les collectivités et prévoir une intervention de l'État en dernier ressort.

Les rapporteurs spéciaux se réfèrent aussi au rapport présenté par Madame Christine Lavarde en mai 2024 au nom de la commission des finances du Sénat sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles² (CatNat), dont le coût devrait croître ces prochaines années puisque le coût de la sinistralité devrait augmenter d'environ 40 % à l'horizon 2050. Or le régime est financé par une cotisation additionnelle assise sur la prime des contrats d'assurance, la « surprime CatNat ». Ceci suscitera **un surcoût pour les collectivités dès le 1^{er} janvier 2025** puisque ce taux passera de 12 % à 20 %, mais aussi à plus long terme, puisque ce relèvement de taux ne suffira pas à équilibrer le régime. Le rapport formule 16 recommandations visant à endiguer la progression du coût de cette indemnisation, en multipliant les mesures de prévention et en mettant en place un observatoire de la concurrence en matière d'assurance des risques naturels majeurs.

3. L'impact significatif des dépenses sociales des départements

Les dépenses d'intervention (81,6 milliards d'euros, 34 % des dépenses courantes) qui retracent les différentes actions des collectivités locales envers leurs territoires, **augmenteraient de 3,6 % en 2024**³.

Les dépenses d'action sociale, qui représentent la moitié de ce poste avec un niveau de 40,5 milliards d'euros, seraient en hausse de 4,5 %. Le revenu de solidarité active (RSA), qui atteint un peu moins de 12 milliards d'euros, serait en légère hausse car l'effet de la revalorisation de + 3,6 % serait partiellement compensé par une baisse du nombre de bénéficiaires.

Les autres allocations individuelles de solidarité, à savoir l'APA et la prestation de compensation du handicap (PCH), seraient toujours dynamiques avec la montée en charge de la PCH parentalité et la poursuite

¹ Rapport d'information n° 474 (2023-2024), déposé le 27 mars 2024.

² Rapport d'information n° 603 (2023-2024), déposé le 15 mai 2024.

³ Source : la banque postale, note de conjoncture, tendances par niveau de collectivités locales et éclairages par politiques publiques, septembre 2024.

des revalorisations salariales. Enfin, la dynamique propre des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) se poursuit depuis 2022.

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

4. Une charge de la dette qui progresse

La charge de la dette poursuit sa progression à mesure que les contrats de dette sont renouvelés dans un contexte macroéconomique défavorable, marqué par des taux d'intérêt plus élevés. Les taux pratiqués sont généralement indexés sur les indices du Livret A ou de l'Euribor 3 mois. Or, le taux d'intérêt du Livret A est fixé à 3 % depuis février 2023 (contre 1 % en février 2022), quant à celui de l'Euribor 3 mois, il a progressé de 0,72 % à 3,49 % entre septembre 2022 et septembre 2024.

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

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, le niveau élevé des taux d'intérêt, qui renchérit le recours à l'emprunt, risque d'engendrer **un renoncement des collectivités à certains projets d'investissement notamment ceux liés à la transition énergétique.**

B. LES COLLECTIVITÉS DEVRONT AUSSI FAIRE FACE À UN MUR D'INVESTISSEMENTS DANS LES ANNÉES À VENIR

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

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

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

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

De surcroît, **les collectivités territoriales sont assujetties aux obligations d'actions d'économie d'énergie dans les bâtiments tertiaires** (dispositif éco-énergie tertiaire). Ainsi, l'article L.174-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que des **actions de réduction de la**

consommation d'énergie finale doivent être mises en œuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments existants à usage tertiaire, afin de parvenir à une **réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.**

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

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

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

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

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

2. Le cas des bâtiments scolaires, un patrimoine immobilier considérable et vieillissant, qui nécessite des opérations de rénovation d'ampleur

Si le patrimoine immobilier des collectivités est caractérisé par une grande diversité dans sa structure et les fonctions des bâtiments (bâtiments administratifs, établissements scolaires, équipements sportifs, socio-culturels, etc.), **les bâtiments scolaires représentent à eux seuls près de 50 % de la surface totale du parc.**

¹ Institut de l'économie pour le climat (Institute for Climate Economics).

Afin d'entretenir et valoriser ce patrimoine, les collectivités territoriales doivent multiplier **les opérations de construction, de rénovation ou de restructuration d'ensembles scolaires et périscolaires, soit un ensemble d'opérations qui dépasse le seul cadre de la transition environnementale.**

Cet aspect reste néanmoins crucial et les collectivités territoriales sont assujetties aux obligations d'actions d'économie d'énergie dans les bâtiments tertiaires (dispositif éco-énergie tertiaire – cf. *supra*). L'institut de recherche I4CE a estimé à **1,4 milliard d'euros par an jusqu'en 2050** les investissements nécessaires pour la rénovation des bâtiments scolaires soit environ 40,5 milliards d'euros en 27 ans, pour atteindre le niveau « bâtiment basse consommation » (BBC)¹.

L'institut estime qu'environ 1,3 milliard d'euros d'investissements « climat » sont déjà réalisés aujourd'hui par les collectivités sur les bâtiments publics. Il en résulte que ces dernières devraient donc, chaque année, réaliser environ 1,4 milliard d'euros d'investissements « climat » additionnels pour les bâtiments, ce qui correspondrait à **700 millions d'euros additionnels par an par rapport aux investissements réalisés actuellement pour le bâti scolaire.**

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

Les besoins d'investissement de l'ensemble du périmètre des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) dépassent les 60 milliards d'euros d'ici 2030.

a) Les investissements à venir des AOM urbaines et régionales

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

¹ Ce chiffre découle de l'estimation qui est faite pour l'ensemble des bâtiments des collectivités (2,7 milliards d'euros) avec une proratisation sur les seuls bâtiments scolaires qui représentent environ 50 % du patrimoine immobilier des collectivités.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. PLUSIEURS DISPOSITIFS POUR ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS DANS LE FINANCEMENT DE LEURS INVESTISSEMENTS, NOTAMMENT DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Les collectivités territoriales bénéficient des dotations de soutien à l'investissement de l'État portées notamment, au sein de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » par le programme budgétaire 119 (dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et dotation politique de la ville (DPV) et par le fonds vert, qui dépend lui du programme budgétaire 380 de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* ». En 2023, **plus de 24 000 projets portés par environ 16 000 collectivités ont été soutenus par l'État au titre de l'un de ces cinq dispositifs.**

Au total, l'État s'est engagé à verser **1,9 milliard d'euros** de subventions d'investissement nouvelles aux collectivités au titre de la DETR, DSIL, DSID et DPV. Avec le FCTVA (7 milliards d'euros) et le fonds vert (2 milliards d'euros), les concours de l'État à l'investissement local ont ainsi atteint en 2023 près de 12 milliards d'euros.

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

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

La transition écologique était l'une des quatre priorités transversales fixées par le gouvernement au titre de l'exercice 2023¹. À ce titre, au niveau départemental, **les commissions d'élus sont nombreuses à intégrer la dimension environnementale dans les catégories d'opérations prioritaires qu'elles fixent chaque année pour la DETR.**

Elles ont pu s'appuyer sur la cotation verte établie par les préfetures pour la DETR, la DSIL et la DSID, qui permet de comptabiliser les projets favorables à l'environnement financés par les dotations d'investissement. **En 2023, plus d'un tiers des subventions accordées au titre de ces trois dotations ont financé des projets favorables à l'environnement.**

¹ Les quatre priorités étant le plein emploi, la transition écologique, la refondation des services publics et l'ordre républicain.

Dotations d'investissement contribuant à la transition écologique

(en AE, en millions d'euros)

	Crédits exécutés favorables à l'environnement	Total des crédits exécutés	En %
DETR	293	1 008	29 %
DSID	86	202	43 %
DSIL	231	538	43 %
Total	610	1 748	35 %

Source : DGCL, les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2023

La proportion de dotations d'investissement contribuant à la transition écologique a connu une hausse continue en trois ans : elle concernait 28 % des projets notifiés au titre de la DETR et de la DSIL en 2022, une proportion déjà en hausse de 5 points par rapport à 2021.

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

Le fonds vert a été créé par la loi de finances pour 2023 afin d'assurer le soutien et l'accompagnement de l'État aux collectivités territoriales pour répondre aux besoins d'adaptation aux dérèglements environnementaux. Il s'agit d'une dotation portée par le nouveau programme 380 de la mission « Écologie ».

Le programme est décomposé en trois actions :

- **la performance environnementale** : rénovation des bâtiments publics, soutien au tri à la source et à la valorisation des bio-déchets, éclairage public ;

- **l'adaptation des territoires au changement climatique** : appui financier aux collectivités dans la prévention des inondations, appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents, protection contre les vents cycloniques, recul du trait de côte, prévention des risques d'incendie, etc. ;

- **l'amélioration du cadre de vie** : déploiement des zones à faible émission (ZFE), recyclage des friches, fonds de restructuration des locaux d'activité, développement des mobilités durables en zones rurales, territoires d'industries, etc.

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

En 2023, 1 482 millions d'euros d'AE et 189 millions d'euros de CP ont été versés aux collectivités territoriales depuis ce programme, principalement pour accompagner leur rénovation énergétique (700 millions

d'euros d'AE) et leur adaptation au changement climatique (270 millions d'euros d'AE).

Le premier bilan du fonds vert réalisé en 2023 témoigne d'**une appropriation rapide du dispositif par les collectivités quel que soit leur type ou leur taille**, notamment du fait de son fonctionnement et de sa visibilité. Les 10 683 dossiers bénéficiaires participent, à titre d'exemple, à la rénovation énergétique de plus de 11 500 bâtiments publics locaux, l'accélération du déploiement de 29 zones à faibles émissions ou encore au recyclage de 1 170 hectares de friches.

En loi de finances initiale pour 2024, les crédits ont été portés à 2 499 millions d'euros en AE et 1 124 millions d'euros en CP dédiés aux collectivités. Les mêmes actions que 2023 ont été accompagnées, exceptée la stratégie nationale biodiversité, désormais portée par le programme 113 de la mission écologie, développement et mobilités durables. Par ailleurs, deux nouvelles mesures ont été ajoutées : les territoires d'industrie et le développement des mobilités durables en zones rurales.

Les autorisations d'engagement de ce fond ont toutefois été nettement revues à la baisse depuis la loi de finances initiale pour 2024. Le décret d'annulation de février 2024 a ainsi coupé 500 millions d'euros en AE et plus d'un tiers (38,2 %) des CP du fonds vert (les réduisant à 694 millions d'euros), sachant que les deux tiers des crédits restants ont été mis en réserve. Les économies se poursuivent avec le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, qui annule 400 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP sur le programme.

En 2025, le fonds vert n'est prolongé qu'à hauteur de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2024, la baisse touche avant tout l'action « performance environnementale » (de 1,2 milliard d'euros à 500 millions d'euros), puis « amélioration du cadre de vie (de 865 millions d'euros à 300 millions d'euros) et enfin adaptations des territoires au changement climatique (de 425 millions d'euros à 200 millions d'euros).

Dans un contexte budgétaire contraint, les rapporteurs spéciaux constatent **le recul important des crédits de ce fonds dans le projet de loi de finances pour 2025 qui incitent les collectivités à se recentrer sur les dotations « classiques » d'investissement.**

De manière plus générale, le cadre financier contraint doit conduire l'État à simplifier et mieux articuler les dotations d'investissement qui poursuivent un objectif similaire. **À ce titre, les rapporteurs spéciaux soulignent l'intérêt qu'il y aurait à rattacher les crédits de ce fonds vert à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » dans la mesure où ils sont intégralement alloués aux collectivités territoriales.**

B. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT À LA RÉNOVATION DU BÂTI SCOLAIRE A ÉTÉ FACILITÉ À LA SUITE DU VOTE D'UNE PROPOSITION DE LOI À L'INITIATIVE DU SÉNAT

1. Des dotations d'investissement permettent d'accompagner les collectivités dans leur projet de rénovation des bâtiments scolaires

En 2023, 534 millions d'euros de subventions d'investissement ont été accordés à des projets liés au domaine scolaire et à la jeunesse, soit plus de 25 % des crédits ouverts au titre des quatre dotations.

Dotations d'investissement perçues au titre des projets de rénovation scolaire

(en millions d'euros)

Dispositif	Projets	Bénéficiaires	Total subventions (A)	Total investissements (B)	Effet de levier (B/A)
DETR	2 864	2 651	209	888	4,2
DPV	262	130	62	259	4,2
DSID	157	75	118	475	4,0
DSIL	842	777	145	921	6,4
Total	4 125	3 633	534	2 543	4,8

Source : DGCL, les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2023

Ces dotations se veulent complémentaires : la DSID vise à financer les grandes opérations portées par les départements là où la DETR permet de soutenir plus de projets de plus petite taille, portés par des communes rurales.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2024, **500 millions d'euros d'autorisations d'engagements ouverts au titre du fonds vert ont été fléchés vers la rénovation énergétique des bâtiments scolaires**, faisant suite au plan école annoncé le 5 septembre 2023¹.

2. Les collectivités peinent toutefois à se saisir des dispositifs existants

a) La complexité d'accès aux dotations

Les enveloppes portées par l'État et ses opérateurs sont souvent gérées sous la forme d'appels à projet auprès des collectivités qui viennent de cette façon boucler le plan de financement de leurs opérations. Le simple fait

¹ Le plan a pour objectif la rénovation de 40 000 à 44 000 bâtiments scolaires sur 10 ans.

de monter les réponses à ces appels, sans avoir la certitude d'être retenu *in fine*, **demande aux porteurs de projet des moyens de veille et d'ingénierie dédiés.**

En effet, **l'accès aux dotations d'investissement**, malgré les démarches mises en œuvre par le Gouvernement pour simplifier les demandes (cf. « mes démarches simplifiées ») **reste complexe à plus d'un titre : absence d'alignement des calendriers infra-annuels** entre les dotations d'État¹ et celles des départements ou des régions, **lenteur d'instruction**, et **absence d'homogénéité dans les pièces** demandées rendent parfois un nouveau dépôt difficile, voire impossible.

b) L'obstacle financier

Les opérations de rénovation des bâtiments scolaires représentent un coût très important pour les collectivités. Bien que réduit par l'apport de financements extérieurs et notamment par les dotations de l'État, la règle définie actuellement par l'article L 1111-10 du code des collectivités territoriales prévoit une **participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % au financement des investissements**. Elle peut générer un laissé à la charge des collectivités trop important au regard de leur situation financière ou du montant total de l'opération.

Cette obligation de financer un minimum de 20 % du total du montant des investissements **peut représenter pour certaines collectivités, et notamment les plus petites, un frein considérable pour lancer des travaux pourtant nécessaires.**

3. Le Sénat a porté une proposition de loi pour faciliter le financement de la transition écologique du bâti scolaire

Le 29 mars 2024 a été promulgué une loi 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 est issue d'une proposition de loi du Sénat** portée par Mme Nadège Havet et M. Jean-Marie Mizzon, respectivement rapporteure et président de **la mission d'information sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »**².

Elle prévoit une nouvelle dérogation à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales qui impose aux collectivités locales de financer leurs projets d'ouvrages publics à hauteur d'au moins 20 %. Cette nouvelle dérogation prévoit, qu'en matière de rénovation énergétique des bâtiments scolaires, **le reste à charge minimal de la collectivité maître d'ouvrage peut être fixé par le préfet à 10 % s'il estime que le seuil des 20 % est disproportionné au vu de sa capacité financière.**

¹ NB : le calendrier est commun entre la DETR et la DSIL.

² Rapport d'information n° 800 (2022-2023), déposé le 28 juin 2023.

Dans son rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi susmentionnée, l'un des rares spéciaux avait identifié le critère financier comme l'un des critères bloquant l'investissement des collectivités. En effet, l'audition de l'association des maires ruraux de France (AMRF) a mis en exergue « qu'il manquait parfois seulement quelques milliers d'euros » à une commune pour finaliser le budget d'une opération. Ce diagnostic est confirmé par la DGCL, selon qui « *l'abaissement de la règle de participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % à 10 % est effectivement de nature à débloquer le financement de certains projets de rénovation énergétique des bâtiments scolaires* ».

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

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2025 s'élèvent à 4 011,4 millions d'euros en AE et 4 060,6 millions d'euros en 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.

Évolution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » entre la LFI 2024 et le PLF 2025¹

(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 ²	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

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

Le programme 119 comporte deux objectifs principaux :

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

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

¹ Le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits n'a pas touché la mission relations avec les collectivités territoriales.

² La loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit l'ouverture de 60 millions d'euros de crédits sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » au titre de travaux de rénovation des réseaux routiers. La consommation de ces crédits et l'impact sur le périmètre de cette modification n'ont pas été communiqués par l'administration au 19 novembre 2024.

Entre la LFI 2024 et le PLF 2025, les crédits du programme 119 enregistrent une quasi stabilité en AE et une hausse de 0,9 % en CP soit 34,4 millions d'euros, 33,8 millions d'euros à périmètre constant¹. 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 la poursuite des opérations de rénovation dans le cadre du volet « écoles » du plan Marseille en grand (+ 24,1 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 119 entre la LFI 2024 et le PLF 2025

(en millions d'euros)

Action	Libellé	LFI 24		PLF 25		24/25	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 970,3	1 829,9	1 970,3	1 847,0	-	+ 0,9 %
02	Dotation générale de décentralisation des communes	141,1	141,1	140,9	140,9	- 0,1 %	- 0,1 %
03	Soutien aux projets des départements et des régions	211,9	154,9	211,9	167,7	-	+ 8,3 %
04	Dotation générale de décentralisation des départements	265,4	265,4	265,4	265,4	- 0,0 %	- 0,0 %
05	Dotation générale de décentralisation des régions	937,5	937,5	938,3	938,3	+ 0,1 %	+ 0,1 %
06	Dotation générale de décentralisation concours particuliers	272,0	272,0	272,5	272,5	+ 0,2 %	+ 0,2 %
09	Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	-	110,9	-	114,4		+ 3,2 %
Total du programme 119		3 798,2	3 711,8	3 799,2	3 746,2	+ 0,0 %	+ 0,9 %

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

¹ A l'issue de la campagne des transferts en base pour le PLF 2025, quatre transferts concernent le programme 119 :

- Un transfert entrant de 793 966 € en AE et en CP en provenance du programme 107 vers la DGD des régions (action n° 5 - retrait des prestations de formation professionnelle des détenus des contrats de partenariat pour les centres pénitentiaires de Riom et Valence).
- Un transfert entrant de 54 246 € en AE et en CP émanant du programme 203 vers la DGD domaine public fluvial, intégrée dans la DGD des concours particuliers (action n° 6).
- Un transfert sortant de 196 017 € en AE et en CP à destination du programme 217 (ajustement non pérenne de la compensation financière du transfert du réseau routier national non concédé sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) à cette métropole).
- Un transfert sortant de 11 517 € en AE et en CP de la DGD des départements vers le programme 217.

A. SI LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU BLOC COMMUNAL ET AUX DÉPARTEMENTS SONT STABLES EN 2025 (ACTIONS 1 ET 3)

Les actions n° 1 « soutien aux projets des communes et groupements de communes » et n° 3 « soutien aux projets des départements et des régions » regroupent les dotations qui constituent le **soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales**. Chaque année, ce sont près de 40 000 projets d'investissement qui sont examinés par les préfets.

Ces dispositifs évoluent et se modernisent : les dotations sont, par exemple, progressivement intégrées au budget vert de l'État afin de mieux orienter les financements vers la transition écologique des territoires.

Par ailleurs, en 2024, **une démarche de simplification et de dématérialisation a été amorcée** afin de faciliter les démarches des collectivités, dans une logique de « *dites-le nous une fois* », et de mieux valoriser l'impact territorial des projets financés.

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

Malgré le contexte budgétaire contraint, le projet de loi de finances prévoit un **maintien à l'identique des AE des dotations d'investissement du bloc communal de l'action n° 1**, stabilisant certaines hausses obtenues lors des exercices précédents.

Évolution des crédits de l'action 1 entre la LFI 2024 et le PLF 2025

(en millions d'euros)

Dotation	LFI 24		PLF 25		24/25	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046,0	917,7	1 046,0	924,2	-	6,5
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	570,0	549,4	570,0	531,7	-	- 17,7
Dotation politique de la ville (DPV)	150,0	125,9	150,0	130,1	-	4,2
Dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS)	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
Dotation communale d'insularité	4,0	4,0	4,0	4,0	-	-
Dotation « régisseurs de police municipale » IRPM	0,3	0,3	0,3	0,3	-	-
Plan Marseille en grand	-	32,7	-	56,8	-	24,1
Total de l'action n° 1	1 970,3	1 829,9	1 970,3	1 847,0	-	17,1

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

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

Créée par l'article 179 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2011, la DETR subventionne les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés en milieu rural, selon des priorités déterminées au niveau local par des commissions d'élus.

Les AE ouvertes au titre de la DETR **s'élèvent à 1 046 millions d'euros depuis 2018, montant reconduit en 2025** (elles s'élevaient à 996 millions d'euros en 2017).

La hausse de 6,5 millions d'euros des CP tient compte de l'augmentation des engagements depuis 2015 et de leur maintien en 2025.

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

Créée en 2016 et codifiée par la LFI 2018 à l'article 2334-42 du code général des collectivités territoriales, la DSIL finance des projets d'investissement portés par les collectivités et structurants au plan local. Les priorités de ce dispositif sont fixées par la loi :

- rénovation thermique, **transition énergétique**, développement des énergies renouvelables ;
- **mise aux normes et sécurisation** des équipements publics ;
- développement d'infrastructures en faveur de la **mobilité** ou de la construction de **logements** ;
- développement du **numérique** et de la téléphonie mobile ;
- création, transformation et rénovation des **bâtiments scolaires** ;
- réalisation d'hébergements et **d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants**.

Après un abondement exceptionnel de 303 millions d'euros en 2022, les engagements de DSIL ont retrouvé depuis 2023 leur niveau antérieur, soit 570 millions d'euros (29 % des AE de l'action en 2025).

Les ouvertures de CP ont été fixées à 531,7 millions d'euros pour l'exercice 2025, en baisse par rapport à 2024 (549,4 millions d'euros) afin de tenir compte de la non-reconduction de l'abondement exceptionnel de 2022.

c) La dotation politique de la ville (DPV)

La loi de finances pour 2015 a créé une dotation politique de la ville (DPV) en substitution de la dotation de développement urbain (DDU), visant à **renforcer le soutien aux communes défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains**. La DPV est répartie au sein d'enveloppes départementales, les préfets allouant celles-ci pour financer des projets, essentiellement d'investissement, portés par les communes éligibles au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Elle a été portée à 100 millions d'euros en 2014 puis **150 millions d'euros depuis 2017, montant inchangé en 2025.**

d) La dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) et la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales

La dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS) et la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales ont chacune vu leurs crédits récemment rehaussés à 100 millions d'euros. **Le projet de loi de finances pour 2025 maintient leurs crédits à ce montant.**

La DTS a pour objet l'indemnisation des communes équipées en stations de recueil des demandes de passeports biométriques et de cartes nationales d'identité. Face à une **demande de délivrance de cartes d'identité et de passeports en forte progression** et afin de **faire passer les délais d'obtention de titres de 66 jours à 20 jours**, le projet de loi de fin de gestion pour 2023 a fait passer les crédits de la DTS de 52 millions d'euros en AE et CP à **100 millions d'euros en AE et en CP, montant reconduit en loi de finances pour 2024 et proposé de nouveau pour l'année 2025.**

Quant à la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales, elle est le fruit de la réforme globale de l'ancienne dotation de biodiversité issue de la loi de finances pour 2024. Anciennement composée de 4 fractions¹ et dotée de 41,6 millions d'euros, la nouvelle dotation dotée de 100 millions d'euros est destinée à toutes les communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

Grâce à cette réforme, **le nombre de bénéficiaires à cette dotation continue d'augmenter et est passé de 6 388 communes en 2023 à 8 921 communes en 2024.**

Les rapporteurs spéciaux souhaitent saluer les réformes successives qui ont permis de constituer cette dotation qui reconnaît l'importance du travail réalisé par les communes rurales dans ces zones classées. La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales valorise en effet les charges de ruralité supportées pour les communes rurales et s'inscrit dans le sens des conclusions du rapport d'information de la commission des finances sur le verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales².

Toutefois, considérant que l'entretien des biens communs naturels sur le territoire français constitue une charge non compensée et difficile à supporter pour des communes souvent vulnérables sur le plan financier, **le rapporteur spécial Stéphane Sautarel propose, par l'amendement FINC.1,**

¹ Pour les communes dont une partie du territoire est couverte par un site Natura 2000 (i), un parc national (ii), un parc naturel marin (iii) ou un parc naturel régional (iv).

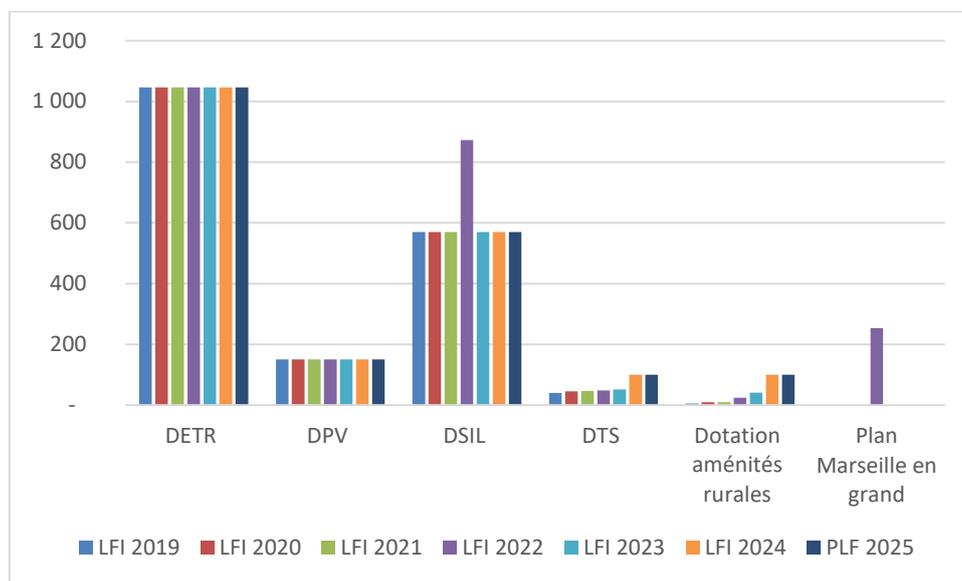
² Rapport d'information n° 832 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023.

d'augmenter l'enveloppe de cette dotation de 10 millions d'euros, afin de leur confier des moyens supplémentaires pour accomplir leur mission.

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

Sur la période 2019-2025, ces dotations sont restées stables en AE. Les seules variations enregistrées, hors abondements exceptionnels intervenus en 2022, concernent la montée en puissance de la dotation pour les titres sécurisés et de la dotation pour la biodiversité.

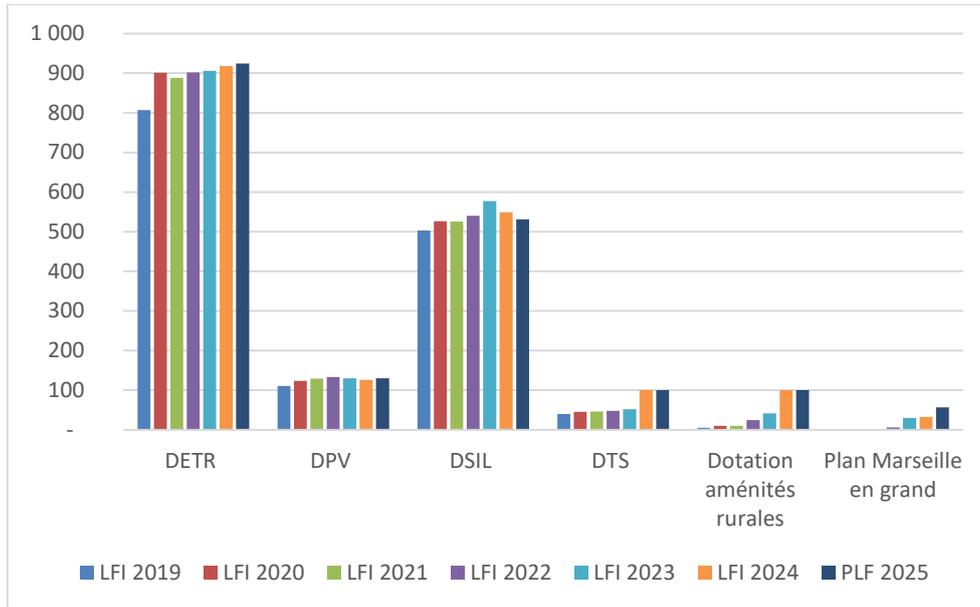
Évolution des AE des dotations du bloc communal 2019-2025



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

En CP, l'évolution a été un peu plus dynamique en raison de la majoration progressive des dotations d'investissement (hors DTS et dotation d'aménité rurale) pour ajuster le niveau de CP ouverts au rythme réel de décaissement.

Évolution des CP des dotations du bloc communal 2019-2025

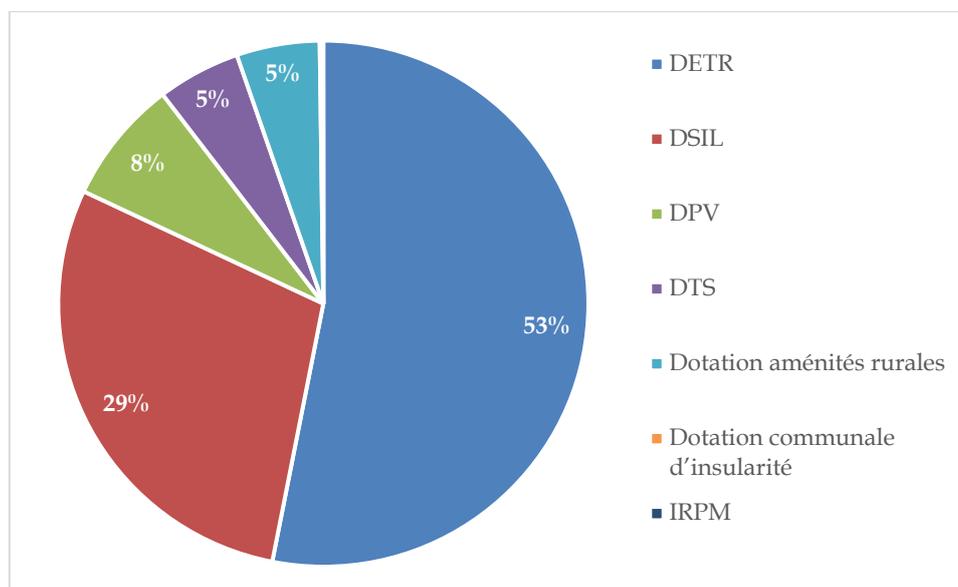


Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

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

La DETR et la DSIL représentent respectivement 53 % et 29 % des AE soit 82 % des dotations d'investissement allouées au bloc communal.

Répartition des dotations du bloc communal en AE en 2025¹



DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux – DPV : dotation politique de la ville – DSIL : dotation de soutien à l'investissement local – DTS : dotation pour les titres sécurisés ; IRPM : indemnité de responsabilité due aux régisseurs d'État au sein des polices municipales.

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

S'agissant de la DETR, selon les chiffres arrêtés au 1^{er} septembre 2024, tous les crédits disponibles, après mise en réserve de précaution (qui s'élève à 46 millions d'euros), ont été délégués aux préfetures, soit 1 milliard d'euros. **Ils ont été engagés à hauteur de 897,5 millions d'euros, soit 90 % des crédits disponibles, au même rythme que l'an dernier à la même date.**

En CP, sur 915,7 millions d'euros de crédits ouverts (dont 71,8 millions d'euros ont été gelés), 691,7 millions d'euros ont été délégués aux préfetures, et 577,8 millions d'euros ont été consommés, soit 68 % des ressources disponibles contre 61 % l'an dernier à la même date.

Les statistiques d'exécution de la DSIL à la même date sont comparables : tous les crédits disponibles, après mise en réserve de précaution (qui s'élève à 65,4 millions d'euros), ont été délégués aux préfetures (soit 504,5 millions d'euros). Ils ont été engagés à hauteur de 435,9 millions d'euros, soit 86,4 % des crédits disponibles contre 90 % à la même date l'an dernier.

¹ La dotation communale d'insularité et la dotation « régisseurs de police municipale » IRPM représentent moins de 1 % et ne sont pas représentées par souci de clarté.

En CP, sur 507 millions d'euros de crédits ouverts (dont 43,1 millions d'euros ont été gelés), 387,2 millions d'euros ont été délégués aux préfetures, et 346,8 millions d'euros ont été consommés, soit 68 % des ressources disponibles contre 61 % l'an dernier à la même date.

2. La mise en route progressive du projet Marseille en grand

Conformément au discours prononcé par le Président de la République le 2 septembre 2021, l'État s'est engagé auprès de la ville de Marseille à contribuer au financement partiel d'une vaste opération de rénovation, portant sur un total de 188 écoles de la municipalité. **À cette fin, 254 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP** ont ainsi été ouverts par la LFI 2022.

Le 14 décembre 2021, le Premier ministre a validé une augmentation de 150 millions d'euros, aboutissant dès lors à une **enveloppe globale réévaluée à 400 millions d'euros**. Ainsi, en complément de la subvention exceptionnelle de 254 millions d'euros inscrite au programme 119, la rénovation des 188 écoles bénéficiera également de 66 millions d'euros de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et, d'après l'évaluation publique réalisée par la Cour des Comptes en 2024¹, de 79,9 millions d'euros de valorisation de diverses dotations (DPV, DSIL)

Au vu de l'ampleur et des caractéristiques du volet « écoles » du plan Marseille en grand, la ville de Marseille et l'État ont décidé de créer une structure dédiée sous la forme d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPAL-IN), la société publique des écoles marseillaises (SPEM)². **Le système élaboré prend ainsi la forme d'un partenariat public-public** dans lequel la ville confie à la SPEM la réalisation des opérations de rénovation et de construction des écoles au moyen de plusieurs contrats conclus entre la ville et la société (marchés subséquents). **L'objectif d'un recours à une SPAL-IN est, en premier lieu, financier** puisqu'il permet de faire porter la dette des investissements à une structure autre que la ville de Marseille.

¹ Cour des comptes, « Marseille en Grand », 21 octobre 2024.

² La création de la SPEM a été actée par le décret n° 2022-60 du 25 janvier 2022 et sa durée est fixée, dans les statuts, à 40 ans.

La société publique des écoles marseillaises fait état des besoins prévisionnels suivants :

Besoins prévisionnels de la SPEM sur la période 2024-2027

(en millions d'euros)

Crédits	Crédits consommés	Besoins prévisionnels				
	2022 - 2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
AE	254	-	-	-	-	-
CP	31,5	37,2	56,8	38,8	44,5	177,3

Source : DCGL, réponse au questionnaire budgétaire.

Dans le cadre d'un rapport d'information réalisé sur financement du volet « écoles » du plan Marseille en grand¹, **les rapporteurs spéciaux ont pu émettre des doutes concernant le cadencement des vagues successives jusqu'à 2032**. Ils ont notamment interrogé la capacité de la SPEM à engager les consultations, lancer les travaux et livrer les équipements sur les 4 vagues suivantes entre 2025 et 2031.

La montée en charge du dispositif est par ailleurs très prudente. Si les AE ont été consommés en 2022 (1 million d'euros) et surtout, 2023 (153 millions d'euros), les crédits de paiement sont eux ouverts et consommés au fil des exercices : après une consommation de 25,5 millions d'euros en LFI 2023, et 37,2 millions d'euros en LFI 2024, qui solde les crédits disponibles, **56,8 millions d'euros sont inscrits en PLF 2025 à hauteur des besoins estimés par la SPEM.** Ainsi, de 2022 à 2025, **125,5 millions d'euros auront été payés, soit moins de la moitié des crédits de l'enveloppe dédiée de 254 millions d'euros.**

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

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

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

- la première part (77 %) était répartie en enveloppes régionales, sur la base de la population des régions et de la population des communes situées en dehors des unités urbaines ou dans de petites unités urbaines. Le préfet de

¹ Rapport d'information n° 698 (2023-2024), déposé le 19 juin 2024, « Financement du volet « écoles » du plan Marseille en grand ».

région attribuait ces crédits sous forme de **subventions d'investissement dans les domaines jugés prioritaires** au niveau local ;

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

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

De même que pour les autres dotations d'investissement du programme, **le montant d'AE ouvertes en 2024 est reconduit en PLF 2025 et s'élève à 211,9 millions d'euros.**

Les CP ouverts pour 2025 s'élèvent à 167,7 millions d'euros contre 154,9 millions d'euros en LFI 2024 soit une hausse de 12,8 millions d'euros, destinée à tenir compte de la montée en puissance des crédits de l'ancienne part « péréquation ».

En tenant compte de la réserve de précaution (24,3 millions d'euros en AE et 12,2 millions d'euros en CP) et des reports de crédits de 2023 sur 2024 (0,4 million d'euros en CP), les crédits disponibles sur cette dotation au 1^{er} septembre 2024 s'élèvent à 187,5 millions d'euros en AE et 111,1 millions d'euros en CP. Au 1^{er} septembre 2024, la consommation en AE s'élevait à 147 millions, soit 78 % des crédits ouverts, soit le même niveau qu'en 2023. Concernant les CP, 76 millions d'euros ont été consommés au 1^{er} septembre 2024, soit 53 % des crédits disponibles, un rythme légèrement plus soutenu qu'en 2023 (46 %).

B. LA DOTATION DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL EXCEPTIONNELLE : DES PAIEMENTS EN LÉGÈRE HAUSSE POUR 2025 MAIS PEU PRÉVISIBLES POUR LES ANNÉES FUTURES (ACTION 9)

1. La mise en place de la DSIL exceptionnelle

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

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

² Décret du 28 janvier 2021.

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

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

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

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

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

L'échéancier prévisionnel de consommation des CP relatif à la DSIL exceptionnelle a été construit à partir des taux de décaissement constatés sur la DSIL et la DETR au cours des exercices précédents. Il est revu chaque année afin de tenir compte des exécutions annuelles effectives. Il prévoit une consommation de CP jusqu'en 2029 alors que l'échéancier transmis en 2021 prévoyait des décaissements jusqu'en 2025.

Calendrier prévisionnel de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle

(en euros)

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

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

Les rapporteurs spéciaux déplorent que la DGCL n'a pas transmis d'échéancier mis à jour des dernières données d'exécution de 2023. Comme le montre le dernier échéancier transmis, repris dans le présent rapport, **les 950 millions d'euros** d'AE ouvertes au titre de cette dotation exceptionnelle ne sont pas atteints. La réponse fournie de la DGCL maintient le flou le plus complet sur la trajectoire de cette dotation : il est *« difficile de prévoir avec exactitude la consommation des crédits ouverts au titre de la DSIL exceptionnelle. En effet, il s'agit d'une dotation ad hoc ayant abondé de manière exceptionnelle le programme 119 en 2020-2021, et qui dispose de ses propres priorités structurées autour de trois thématiques spécifiques (transition énergétique, préservation du patrimoine et résilience sanitaire). Aucune consommation antérieure ne permet donc d'estimer avec précision quelle sera le rythme de décaissement de ces crédits dans les années à venir »*.

3. Les crédits prévus en PLF 2025

Les AE ayant été intégralement ouvertes en 2020 et engagées en 2020 et 2021, seuls **des CP sont ouverts en 2025 pour 114,4 millions d'euros (après 110,9 millions d'euros en 2023)**. Cette évolution résulte de l'avancement des travaux.

En tenant compte du gel (pour 8,7 millions d'euros), des transferts et reports de crédits (pour 245 364 euros), les CP disponibles au 1^{er} septembre 2024 s'élèvent à 102,4 millions d'euros, dont 74,7 millions d'euros ont été consommés à cette date.

Les rapporteurs observent que le montant inscrit en CP est supérieur à celui prévu dans le dernier échéancier prévisionnel transmis et semble attester d'une **meilleure capacité à faire bon usage des crédits prévus par cette dotation exceptionnelle**.

C. LES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION (ACTIONS 2, 4, 5 ET 6) SONT MAINTENUES EN 2025 À LEUR NIVEAU DE 2024

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

1. Les dotations de décentralisation des communes et des départements (actions 2 et 4) sont maintenues en 2025 à leur niveau de 2024

a) La dotation de décentralisation des communes

La dotation de décentralisation des communes et de leurs groupements, globalement stable depuis 2009, a progressé de 5,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour atteindre 141,1 millions d'euros (cf. détail *infra*).

Son niveau est quasi-stable en 2025, avec **des crédits s'élevant à 140,9 millions d'euros en AE et CP, qui se composent comme suit :**

- 25,8 millions d'euros au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce concours intègre depuis la loi de finances pour 2024, une compensation financière de 2,48 millions d'euros résultant du transfert aux communes et EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de publicité extérieure¹ ;

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

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

- 8,1 millions d'euros au titre d'une nouvelle « DGD voirie » qui reprend la compensation du transfert à l'Eurométropole de Strasbourg de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion du domaine public routier national non concédé présent sur son territoire (5,5 millions d'euros) et comprend également désormais **la compensation financière aux métropoles et à la Métropole de Lyon au titre du transfert de voirie prévu par la loi 3DS²** ;

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

- 0,5 million d'euros au titre du transfert de compétence prévu à l'article L.631-7- 1 du code de la construction et de l'habitat³.

b) La dotation de décentralisation des départements

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la dotation globale de fonctionnement (DGF) : 95 % des crédits de la DGD de 2003 ont donc été intégrés dans la DGF

¹ Cf. article 17 de la loi n° 2021 1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³ Délivrance par les communes des autorisations préalable au changement d'usage d'immeubles.

de 2004, les 5 % restant sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » permettant, d'une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) et, d'autre part, de procéder à des ajustements.

En PLF 2025, les crédits de l'action 4 sont stables par rapport à la LFI 2024 et s'établissent à 265,5 millions d'euros, après un ajustement négligeable¹.

2. La dotation de décentralisation des régions (action 5) est stable en 2025, retrouvant son niveau réduit de 2024 faisant suite à la réforme des compensations versées aux régions

Cette dotation est **une part résiduelle en raison du transfert, en 2004, de 95 % de la DGD vers la DGF** dans le cadre de la réforme des concours financiers. Ainsi, les crédits ouverts correspondant à environ 5 % de la DGD initiale, permettent, d'une part, de compenser de nouveaux transferts (lycées à sections binationales ou internationales, monuments historiques...) et, d'autre part, de procéder à des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs (SRV).

En PLF 2025, les crédits de l'action 5 s'établissent à 938,3 millions d'euros, soit peu ou prou le niveau voté en loi de finances pour 2024 (937,5 millions d'euros), la différence étant expliquée par une simple mesure de transfert². La dotation comprend notamment :

- **la dotation de continuité territoriale (DCT)** attribuée à la Corse³ pour **187 millions d'euros** ;

- **la DGD versée à Île-de-France Mobilités** en compensation du transfert des charges et services relatifs à la compétence transports scolaires en Île-de-France⁴ (**128,1 millions d'euros**) ;

- **la DGD des régions de droit commun (623,2 millions d'euros).**

Si cette dotation est stable de 2024 à 2025, il convient de rappeler sa **forte baisse en 2024**, s'élevant à 1 405 millions d'euros en loi de finances pour 2023. En effet, en 2024, **les dotations de compensation de la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation (TH - 292,3 millions d'euros)**, de la diminution

¹ *Prise en compte d'un transfert de crédits vers le programme 217 à hauteur de 11 517 euros résultant d'un ajustement de compensation non pérenne introduit en LFI pour 2024 et n'ayant pas vocation à être reconduit en 2025.*

² *En 2025, ce montant tient compte du transfert entrant de crédits en provenance du programme 107, pour 793 966 €, correspondant à un ajustement à la hausse de la compensation à verser à la région Auvergne-Rhône-Alpes en raison du retrait des prestations en matière de formation professionnelle des détenus des contrats de partenariat public-privé (PPP) pour les centres pénitentiaires de Riom et Valence.*

³ *En application de l'article L. 4425-26 du code général des collectivités territoriales.*

⁴ *En application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

des frais de gestion **de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE - 107 millions d'euros)** et de la suppression des frais de gestion de la CVAE (91,3 millions d'euros) **n'ont pas été reconduites**. Les montants correspondants ont, en effet, été regroupés et fusionnés avec d'autres dispositifs financiers en LFI 2024 en un vecteur de compensation unique de la compétence des régions en matière de formation professionnelle, une part fixe du produit de l'accise sur les énergies revenant à l'État dotée de 1 114 millions d'euros (cf. analyse ci-après à l'action 4 du programme 833¹ en troisième partie).

3. La dotation « concours particuliers » (action 6) est presque inchangée par rapport à 2024

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

En PLF 2025, cette dotation s'établit à 272,5 millions d'euros en AE et CP soit un montant stable par rapport à la LFI 2024 et en légère hausse par rapport à la LFI 2023 (+ 6,8 millions d'euros).

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

- d'un concours destiné à financer les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales pour 94,9 millions d'euros en AE et CP. Ce concours a été abondé de 6,5 millions d'euros en LFI 2024 puis réformé en juillet 2024² ;

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

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

- de plusieurs dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour 19,2 millions d'euros. En effet,

¹ Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

² A la suite du décret n° 2024-816 du 15 juillet 2024, le concours comprend désormais trois fractions, deux gérées par les services déconcentrés pour les projets courants de métropole et ultramarins (pour au plus 10 % du montant total du concours pour cette dernière), et une dernière fraction attribué par arrêté des ministres chargés de la culture et des collectivités territoriales, mobilisée pour soutenir des projets structurants d'intérêt régional ou national.

la réforme des impôts de production génère une baisse mécanique des produits issus des trois taxes additionnelles suivantes :

- la dotation de compensation de la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) des communes et EPCI ;

- la dotation de compensation des contributions fiscalisées pour les syndicats intercommunaux ;

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

Dernière dotation d'importance à mentionner, depuis la loi de finances rectificative du 16 août 2022 une dotation d'euros vise à compenser la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Cette nouvelle dotation est la conséquence de la décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022 du Conseil Constitutionnel ayant jugé contraire à la Constitution les modalités de calcul du coefficient correcteur pour les communes membres d'un syndicat à contributions fiscalisées.

En 2025, le montant de cette dotation est **fixé à 9,7 millions d'euros en AE et CP, soit une hausse de 0,4 million d'euros par rapport à la LFI 2024**, pour tenir compte de l'actualisation du besoin de crédits réel déterminé après remontée d'informations de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

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

Le programme 122 regroupe les dépenses suivantes :

- les aides destinées à soutenir les collectivités faisant face à des situations exceptionnelles, telles que des événements climatiques ou géologiques de grande ampleur (action 1) ;

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

- les dotations destinées à l'outre-mer, initialement inscrites sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » et transférées, depuis le 1^{er} janvier 2009, sur le programme 122 (action 4).

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 26,0 % en CP soit 64,8 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 122 entre la LFI 2024 et le PLF 2025

(en millions d'euros)

Action	Libellé	LFI 24		PLF 25		24/25	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	139,3	91,0	50,3	152,1	- 63,9 %	+ 67,2 %
02	Administration des relations avec les collectivités territoriales - fonctionnement	0,6	0,6	0,6	0,6	-	-
02	Administration des relations avec les collectivités territoriales - investissement	7,7	8,1	10,1	10,5	+ 31,7 %	+ 30,0 %
04	Dotations Outre-Mer	149,9	149,9	151,2	151,2	+ 0,8 %	+ 0,8 %
Total du programme 122		297,5	249,6	212,2	314,4	- 28,7 %	+ 26,0 %

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

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

Les crédits de l'action 1 enregistrent en 2025 une baisse de 63,9 % en AE soit 89,0 millions d'euros et une hausse de 67,2 % en CP soit 61,1 millions d'euros.

1. Une année 2024 marquée par la constitution d'un fonds de soutien exceptionnel pour la reconstruction à la suite de la tempête Ciaran

Au regard des intempéries importantes qui ont touché le pays, notamment à partir de l'automne 2023, des dispositifs spécifiques ont été mis en place. Ainsi, alors que le projet de loi de finances pour 2024 prévoyait initialement des AE à hauteur de 55 millions d'euros à l'action 1, il a été décidé à la suite des dégâts causés par la tempête Ciaran en novembre 2023 qu'un fonds de soutien exceptionnel pour l'accompagnement des collectivités (FEAC) touchées serait constitué avec une **ouverture de crédits en LFI 2024 à hauteur de 80 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP.**

En 2025, ce fonds ne fera plus l'objet d'engagements, mais uniquement de paiements pour lesquels il est prévu une ouverture de **48 millions d'euros en CP** afin de couvrir les restes à payer. Ces mouvements expliquent l'essentiel des variations d'AE observées à l'action 1 entre 2024 et 2025 ainsi qu'une part de la hausse en CP.

Par ailleurs, **les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (DSEC¹) sont maintenues en 2025 à leur niveau de 2024, soit 40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP.**

Enfin, s'agissant des dégâts causés par une tempête plus ancienne, la tempête Alex de septembre 2020, qui a donné lieu à la création d'un fonds de reconstruction exceptionnel, si des CP ont été inscrits en LFI 2024 à hauteur de 11,65 millions d'euros, il n'est pas prévu de crédits en PLF 2025, au regard des échéanciers et du reliquat prévisionnel de crédits 2024 qui sera demandé en report.

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

2. Un reliquat de paiements pour le fonds pour la reconstruction créé à la suite des violences urbaines de juin 2023

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

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

- d'une part, par de la fongibilité depuis des crédits devenus sans emploi au sein du programme 122 à hauteur de 35,7 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP¹.

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

Si les subventions au titre de ce fonds avaient vocation à être notifiées d'ici la fin de l'année 2023, le report des crédits a été nécessaire pour couvrir les paiements des subventions sur 2024. Afin de financer les restes à payer pour couvrir les engagements de l'État, **il est prévu une ouverture de 63,8 millions d'euros en CP en 2025.**

3. Des subventions exceptionnelles aux communes en difficulté complètent les engagements de l'action 1

En premier lieu, des subventions exceptionnelles aux communes en difficulté sont prévues à hauteur de **9 millions d'euros en 2025 en AE et CP, montant reconduit à l'identique par rapport à 2024.**

Ces aides attribuées sur arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités locales et de l'économie et des finances ont notamment vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement².

¹ Dégel intégral de la réserve de précaution sur le programme 122 (12 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP) et utilisation de 23,7 millions d'euros d'AE de la dotation relative aux événements climatiques (DSEC) non utilisés en 2023.

² Ces aides sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) auquel renvoie l'article L. 5211-36 du même code pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Enfin, la loi de finances initiale pour 2022 a instauré un **dispositif d'aide aux communes en difficulté** du fait de la gestion de leurs forêts affectées notamment par la **crise des scolytes**¹, avec l'ouverture de crédits à hauteur d'1million d'euros en 2023 puis 2 millions d'euros en 2024. **Le montant prévu en 2025 revient au montant qui avait été inscrit en LFI 2023, soit 1 million d'euros.**

B. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DE LA DGCL (ACTION 2) CONNAISSENT UNE HAUSSE DYNAMIQUE EN 2025

Une distinction est faite au sein des crédits de l'action 2 entre les **crédits de fonctionnement** et les **crédits d'investissement**.

Les **crédits de fonctionnement** sont maintenus à 0,6 million en AE et en CP en 2025 et couvrent :

- le fonctionnement interne de la direction générale des collectivités locales (**DGCL**) ;

- le fonctionnement **d'organismes nationaux** relatifs aux collectivités territoriales tels que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), le conseil national de la formation des élus locaux, le conseil national des opérations funéraires (CNOF) et l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) ;

- la création et la distribution d'une **carte à l'ensemble des maires et adjoints aux maires**².

Quant aux dépenses d'investissement, elles couvrent le **financement des projets informatiques structurants de la DGCL**. Elles sont portées à **10,1 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP, soit une hausse significative et identique de 2,4 millions d'euros (+ 31,7 % en AE, 30,0 % en CP)**.

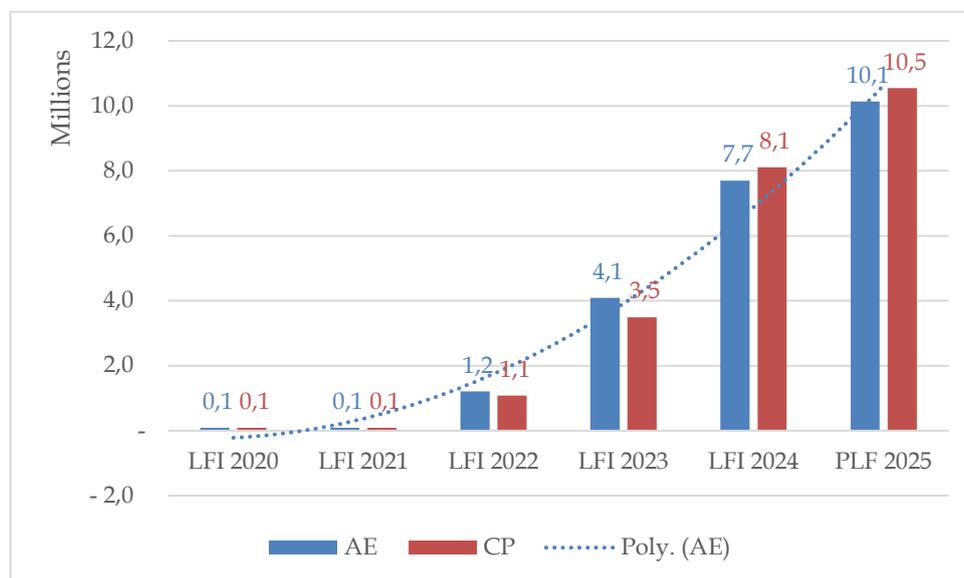
¹ Cf. l'article 194 de la loi de finances initiales pour 2022.

² La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit qu'à compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions.

L'essentiel des AE ayant été engagé en 2021, les décaissements en CP en 2023, 2024 et 2025 concerneront principalement les renouvellements de cartes perdues, endommagées ou volées. Pour 2025, aucun crédit n'est prévu au titre du PLF.

Évolution des dépenses informatiques de l'action 2 du programme 122 entre 2020 et 2025

(en millions d'euros)



Poly. (AE) : courbe de tendance de la progression des AE.

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

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

Toutefois, les crédits transférés à la DNUM ne permettaient d'assurer **ni le financement des refontes** des systèmes d'information existants **ni celui de nouveaux outils informatiques structurants**. Aussi, ces refontes et nouveaux projets étaient financés depuis le 1^{er} janvier 2021 par la DGCL sur le programme 122.

À compter du 1^{er} janvier 2024, les projets informatiques structurants de la DGCL ont fait l'objet d'une **rétrocession de crédits de la DNUM vers la DGCL**.

Pour 2025, cette ligne fait l'objet d'une augmentation de 2,4 millions d'euros en AE et en CP afin d'engager une refonte du système d'information « @ctes », qui a vocation à moderniser le contrôle des actes des collectivités territoriales, et pour le projet « gestion des subventions locales ».

Ce dernier projet est une « start-up d'État » portée par la DGCL et la DINUM visant à faciliter le travail des agents des services déconcentrés de l'État chargés de l'instruction, de la programmation et du suivi administratif et financier des dossiers de subvention. Une phase d'investigation s'est tenue au premier semestre 2024 et a permis de valider le lancement du produit, en

se concentrant en premier lieu sur la phase de programmation des subventions.

Faute d'informations précises sur l'ensemble des projets informatiques structurants portés et sur les raisons de la rétrocession survenue en 2024, quatre ans après le transfert vers la DNUM, **les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur ce retour en arrière et sur la progression très dynamique de ces crédits.**

C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À TROIS COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER (ACTION 4)

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

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

Aussi, au titre de 2025, il en résulte un taux d'évolution de 2,10 % par rapport à la dotation exécutée en 2024.

De surcroît, l'article 55-1 de la loi organique précitée prévoit également que le droit à compensation des charges d'investissement dans les lycées évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur 4 trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Au titre de 2025, ce taux est de 1,95 %.

Il résulte de ces indexations une revalorisation en 2025 de la DGC de 1,2 million d'euros par rapport à la LFI 2024.

Par ailleurs, conformément à l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la dotation de compensation versée à la Polynésie au titre des services et établissements publics transférés est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses effectuées par l'État au cours du dernier exercice précédant le transfert de compétence. Cette dotation progresse suivant le taux d'évolution de la DGF des communes. Entre 2023 et 2024, une évolution à la hausse de 53 150 euros a été appliquée au titre de l'indexation.

Enfin, les crédits de la dotation globale de compensation (DGC) allouée à Saint-Martin visent à compenser, d'une part, des transferts de charges opérés par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 non couverts par des transferts d'impôts et, d'autre part, les charges résultant de la généralisation à compter du 1^{er} janvier 2011 du revenu de solidarité active (RSA) prévue par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010. Son montant a augmenté de 54 359 euros par rapport à 2024 en raison de son indexation sur le taux annuel d'évolution de la DGF.

TROISIÈME PARTIE

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

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2024 au titre du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à 134,09 milliards d'euros en AE comme en CP soit une hausse de 0,9 % par rapport à la LFI 2024.

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

- une section sur laquelle sont retracés le versement puis le remboursement des **avances de trésorerie aux collectivités, établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie (programme 832)** ;

- une section sur laquelle sont retracés le versement puis le remboursement **des avances mensuelles sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (programme 833)**.

- une troisième section, relative aux **avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19 (programme 834)**, ne fait l'objet d'aucune AE ni d'aucun CP : seuls des remboursements d'avances par certaines collectivités (*cf. infra*) y sont encore rattachés.

Le programme 834, ni autorisations d'engagement, ni crédits de paiement

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

Il avait alors été doté de 2 milliards d'euros en AE et CP en 2020 et de 700 millions d'euros en 2021 à partir d'une estimation de baisse des DMTO de 25 %. En raison du recul finalement très limité des recettes de DMTO en 2020, la majorité des départements, inéligibles *in fine* au dispositif, ont remboursé spontanément leurs avances en 2020 et 2021.

Au 1^{er} janvier 2022, seules quatre collectivités ont réellement été éligibles au dispositif (la collectivité européenne d'Alsace, la ville de Paris, les départements de l'Essonne et de Guadeloupe) pour un total d'avances de 54 934 712 euros. En application du 2^o de l'article 25 précité, ces avances doivent faire l'objet d'un remboursement par chaque collectivité territoriale bénéficiaire, sur une période de trois ans, à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le montant de ses recettes fiscales a été égal ou supérieur à celui constaté en 2019.

Au 31 juillet 2024, les remboursements restant à effectuer s'élevaient à 24,58 millions d'euros et ne concernaient plus que 3 collectivités¹.

Les seuls mouvements enregistrés sur le **programme 834 sont les recettes des remboursements effectués par les collectivités.**

Source : Commission des finances du Sénat

Les crédits du Compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » sont, comme lors des exercices précédents, très largement portés par le programme 833, ainsi que le récapitule le tableau ci-après.

Évolution des crédits du CCF « Avances aux collectivités territoriales » entre la LFI 2024 et le PLF 2025

(en millions d'euros)

Programme		LFI 24		PLF 25		24/25	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
832	Avances aux collectivités et établissements publics, à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution	6,0	6,0	6,0	6,0	-	-
833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	132 894,4	132 894,4	134 087,6	134 087,6	+ 0,9 %	+ 0,9 %
Total du compte de concours financier		132 900,4	132 900,4	134 093,6	134 093,6	+ 0,9 %	+ 0,9 %

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

Au total, avec des recettes prévisionnelles pour 2025 de 133,72 milliards d'euros pour des dépenses estimées à 134,09 milliards d'euros, le déficit pour 2025 de ce compte d'avances s'établirait à 369 millions

¹ Le rythme de remboursement n'a pas évolué depuis le 31 décembre 2023, les collectivités concernées ayant fait le choix d'utiliser l'intégralité du délai qui leur est octroyé pour procéder au remboursement.

d'euros. La répartition prévisionnelle de ces recettes s'établit comme suit dans le présent tableau :

Évolution des recettes du compte d'avances entre 2024 et 2025

(en millions d'euros)

Ligne de recettes	LFI 2024	PLF 2025	24/25
Recettes diverses (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	62 248,3	62 543,0	294,6
TH et taxes annexes, TVA transférée	3 755,2	3 797,0	41,8
TFPB, TFNB et taxes annexes	53 200,8	55 355,1	2 154,4
CVAE	333,8	341,0	7,2
CFE et taxes annexes, IFER	10 945,3	11 688,4	743,1
Total compte d'avances	130 485,4	133 724,5	3 239,1

Note : TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales – TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TH : taxe d'habitation – CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties – TFNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties – CFE : cotisation foncière des entreprises – IFER : imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

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

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SI MODESTE QU'ELLE TRADUIT EN RÉALITÉ UN REcul DE LA MARGE DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS

Le programme 833, de loin le plus important en volume du compte de concours financiers (99,99 % du total en AE comme en CP pour 2025) se compose de 4 actions ayant toutes pour objectif le versement, par douzième, des avances des produits issus de la fiscalité locale directe, des compensations ou des frais de gestion de certains impôts locaux.

En PLF 2025, les crédits du programme enregistrent une hausse de 0,9 % par rapport à la LFI 2024, soit 1,193 milliard d'euros supplémentaires et s'établissent à 134,1 milliards d'euros. Cette augmentation est considérablement inférieure à celle que le programme avait connu l'an dernier, lorsqu'il avait bénéficié de 7,6 milliards d'euros supplémentaires sur une année (+ 6,1 % entre la LFI 2023 et le PLF 2024). Comme lors des exercices précédents, l'évolution du programme dépend principalement de l'action 01 qui porte 94,5 % des moyens du programme en AE comme en CP, et bien plus subsidiairement des trois autres actions, même si elles connaissent des rythmes d'évolution disparates pour 2025 (*cf. infra*).

**Évolution des crédits (AE comme CP) du programme 833
entre la LFI 2024 et le PLF 2025**

(en millions d'euros)

Action	Libellé	LFI 24		PLF 25		24/25	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	125 627,1	125 627,1	126 692,4	126 692,4	+ 0,8 %	+ 0,8 %
02	Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	5 083,4	5 083,4	5 083,0	5 083,0	- 0,0 %	- 0,0 %
03	Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	1 080,5	1 080,5	1 198,5	1 198,5	+ 10,9 %	+ 10,9 %
04	Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	1 103,3	1 103,3	1 113,7	1 113,7	+ 0,9 %	+ 0,9 %
Total du programme 833		132 894,4	132 894,4	134 087,6	134 087,6	+ 0,9 %	+ 0,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du PLF 2025

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES QUI NE TRADUIT PAS UN DYNAMISME PARTICULIER DES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITÉS

1. Le périmètre de l'action 1 en constante évolution du fait de différentes réformes de la fiscalité locale

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

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH) : depuis 2021, seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires transite par le compte d'avance consécutivement à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

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

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

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

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

Depuis 2022, ces avances intègrent également la part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) conformément à la réforme des taxes locales sur l'électricité instituée par l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

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

Depuis 2024, l'action comprend enfin le produit de la taxe sur les éoliennes en mer².

2. Un produit de la fiscalité « locale » qui se tasse en 2025

En PLF 2025, l'action 1 du programme est évaluée à 126,7 milliards d'euros en AE et CP soit une augmentation de 0,8 % par rapport à la LFI 2024, représentant 1,65 milliard d'euros supplémentaires. Ce dynamisme est très modéré au regard de ce qui avait pu être constaté l'an passé (+ 7,6 milliards d'euros entre 2023 et 2024).

Après plusieurs années de hausse résultant de la modification du panier de ressources des collectivités issues des différentes réformes de la fiscalité locale, il se confirme que le dynamisme des impositions locales se tasse en 2025. Ces impositions n'ont d'ailleurs de locales que le nom

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

² Article 1519 C du code général des impôts.

puisqu'elles correspondent en réalité de plus en plus à des fractions d'impôts nationaux reversées aux collectivités.

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

Non seulement le **dynamisme de ces différents mécanismes de compensation** est moins prononcé en 2025 qu'auparavant mais surtout le dynamisme des fractions de TVA affectée aux collectivités se tarirait en 2025 : d'une part le contexte inflationniste, propices aux rentrées de TVA, s'est résorbé et, d'autre part, la hausse des exportations au détriment de la consommation intérieure s'est traduite par des rentrées de TVA en 2024 moindres qu'escomptées et qui pourraient se poursuivre en 2025. Si l'on ajoute à ces facteurs la volonté gouvernementale d'écrêter, en 2025, une part de TVA destinées aux collectivités, on comprend mieux le rythme très mesuré de progression de l'action 01 du programme 833.

Cette action représente 94,5 % des crédits du programme 833, proportion relativement stable chaque année, même si une hausse des crédits prévisionnels de l'action 03 « Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties » (+ 10,92 % en 2025) modifie légèrement le poids relatif de chacune des actions.

Concrètement, le programme fonctionne via des **avances par douzième aux collectivités territoriales concernées**.

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

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

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

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

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

En raison de l'évolution dynamique de la TFPB, dans un contexte de revalorisation des valeurs locatives qui se poursuit et de relèvement des taux par les collectivités, les frais de gestion en découlant sont de nouveau en hausse de presque 118 millions d'euros en PLF 2025 par rapport à la LFI 2024 et s'établissent ainsi à 1,198 milliard d'euros en 2025.

C. LA STABILITÉ DES AVANCES AUX RÉGIONS AU SEIN D'UN VECTEUR UNIQUE DE COMPENSATION QUI NE PERMET PAS DE REVENIR AU NIVEAU ANTÉRIEUR À 2023

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

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

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

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

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

Ces différents vecteurs de compensation à destination des régions ont été fusionnés : en 2024, les dotations de compensation de la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation (TH - 292,3 millions d'euros), de la diminution des frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE - 107 millions d'euros) ainsi que de la suppression des frais de gestion de la CVAE (91,3 millions d'euros) n'ont pas été reconduites.

Les montants correspondants ont été regroupés et fusionnés avec d'autres dispositifs financiers, en LFI 2024, en un vecteur de compensation unique de la compétence des régions en matière de formation professionnelle, avec une part fixe du produit de l'accise sur les énergies revenant à l'État.

Si cette dotation augmente très légèrement de 2024 à 2025 (+ 10,3 milliards d'euros, soit + 0,94 %), en passant à 1,114 milliard d'euros, il convient de rappeler sa très forte baisse depuis 2023, année où le total des compensations précitées s'élevait à **1,405 milliard d'euros** en loi de finances initiale.

D. UNE STAGNATION DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA

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

Hors mouvement de recentralisation du RSA (la Réunion, la Seine-Saint-Denis puis, en 2024, l'Ariège), le droit à compensation pérenne des départements au titre du RSA s'établit à **5,083 milliards d'euros en 2025, quasiment stables (- 0,01 %)**.

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

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

Ces avances sont versées sous conditions. En effet, les collectivités et établissements publics locaux doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, et ne trouve pas son origine dans une insuffisance de ressources affectées à la couverture de leurs charges et en particulier à un déséquilibre budgétaire. À ce jour, **les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ainsi que la Nouvelle-Calédonie ne sont pas éligibles au programme 832 : juridiquement, leur régime d'avances relève toujours de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953¹. Or, la majeure partie des dispositions de cet article est caduque depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances.**

La situation politique de l'archipel a incité le Gouvernement Barnier à sécuriser juridiquement, en première partie du projet de loi de finances² l'abrogation de l'article 34 susmentionné et l'élargissement du programme 832 à certaines avances allouées à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution.

En conséquence, le compte de concours financier de l'État du programme 832 jusqu'alors dénommé « Avances aux collectivités territoriales » serait renommé³, en 2025, « Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution » et son architecture interne serait adaptée en conséquence.

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

En PLF 2025, le programme 832 est crédité de 6 millions d'euros en AE et en CP comme lors des LFI précédentes. Malgré l'absence de consommation de ces crédits les dernières années, le ministère estime utile de maintenir ces crédits en cas de demandes d'utilisation du dispositif par une ou plusieurs collectivités, en ce qu'il offre une marge de manœuvre immédiate disponible en cas d'urgence.

¹ [Loi n°53-1336 du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du trésor pour l'année 1954.](#)

² [Article 35 du projet de loi de finances pour 2025.](#)

³ [Par une modification en ce sens de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.](#)

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 61

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Le présent article porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

En premier lieu, il prévoit comme l'année précédente une hausse de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF, dont 150 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 140 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU). La dotation de péréquation des départements serait également majorée de 10 millions d'euros. Le maintien au 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.

En deuxième lieu, cet article prévoit diverses mesures d'ajustement des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations de péréquation. Contrairement aux années précédentes, où il était nécessaire de procéder à des réformes d'ampleur pour tenir compte des réformes successives de la fiscalité locale, le présent article ne propose que des ajustements relativement mineurs, qui n'en sont pas moins utiles. Comme l'année précédente, l'article ne prévoit aucune mesure visant à ralentir l'application de la réforme de l'effort fiscal, dont le rythme serait considérablement accéléré faute d'intervention du législateur. 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 d'application de ces dispositions.

En troisième lieu, il prévoit diverses mesures applicables aux communes issues de la fusion de plusieurs communes ou de la division d'une commune. Ces dispositions, largement technique, ont été approuvées dans leur principe.

En quatrième lieu, il prévoit un prélèvement exceptionnel de DGF de 2,5 millions d'euros en faveur du fonds pour l'aide au relogement d'urgence (Faru), ce dont les rapporteurs spéciaux ont pris acte.

L'Assemblée nationale ayant rejeté la première partie du PLF pour 2025, le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification entre le dépôt du texte au Parlement et sa transmission au Sénat.

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

I. LA POURSUITE DE LA PROGRESSION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION VERTICALE À MOYENS CONSTANTS

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

1. Les dotations du bloc communal

a) Dotations forfaitaires et dotations de péréquation

Les dotations de péréquation verticale des communes et des départements sont des composantes de leur **dotations globale de fonctionnement (DGF)**. En loi de finances initiale (LFI) pour 2024¹, le montant total de la DGF s'élevait à 27,2 milliards d'euros.

La **DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élevait à 18,9 milliards d'euros en 2024**. Celle-ci comporte en premier lieu **une dotation forfaitaire des communes** (6,7 milliards d'euros en 2024). Son montant socle est figé depuis 2015 et ses évolutions (hors minorations), ne dépendent que des évolutions de la population des communes, à laquelle s'applique un coefficient logarithmique variant de 1 à 2, afin de refléter les « charges de centralité » qu'elles supportent.

La DGF du bloc communal comporte également une composante forfaitaire financée au sein de la dotation d'aménagement : la dotation de compensation, créée pour compenser la disparition de l'ancienne part salaires de la taxe professionnelle en 1999, dite « **compensation part salaires** » (CPS), **représentant 4,6 milliards d'euros en 2024**. Jusqu'en 2023, sa répartition entre les communes et EPCI dépendait du régime fiscal de ce dernier : elle était versée directement aux EPCI faisant application du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) ; dans les autres EPCI, elle était versée aux communes, qui elles-mêmes en versaient une partie à leur EPCI.

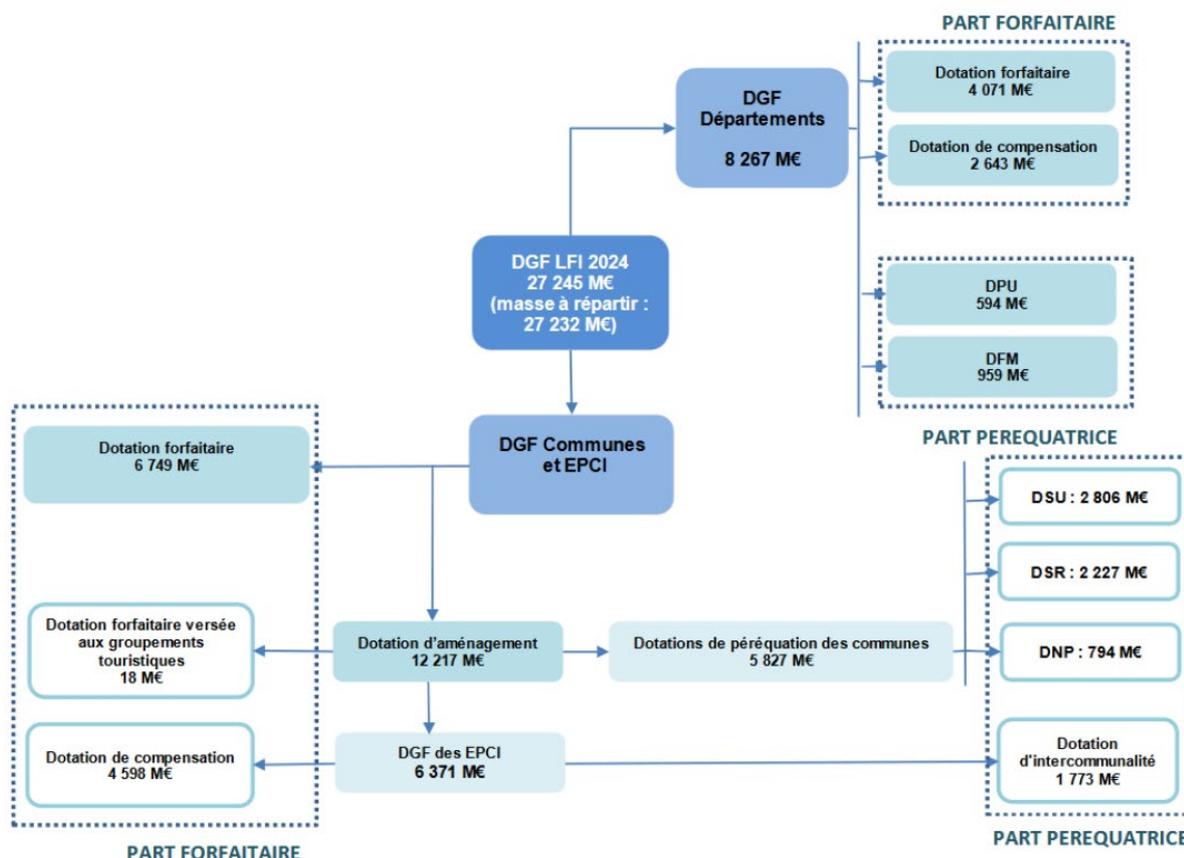
La **loi de finances pour 2024**² a modifié les **articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** de façon à ce que la CPS soit intégralement perçue au profit des EPCI. En parallèle, elle a rétabli l'**article L. 5211 32 du CGCT** de façon à ce que, dans les EPCI ne faisant pas application du régime de la FPU, cette part soit rétrocédée aux communes sous forme d'attribution de compensation.

La DGF des EPCI comprend également une **dotations forfaitaire versée aux groupement touristiques** (18 millions d'euros en 2024), dont l'évolution est indexée sur celle de la DGF dans son ensemble.

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

² Article 240 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2024



Source : direction générale des collectivités locales

La DGF du bloc communal comporte également des dotations de péréquation, regroupées au sein d'une **dotations d'aménagement**, définie à l'article L. 2334-13 du CGCT. Son montant est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et l'ensemble formé par la dotation forfaitaire, soit 11,2 milliards d'euros en 2024.

Celle-ci comporte :

- la **dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)** régie par les articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du CGCT, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier, de la part de logements sociaux dans le parc total, de la part de personnes couvertes par des prestations logements et de revenu moyen par habitant, obtenu à partir du **revenu imposable**. En 2024, le montant de DSU réparti s'élevait à 2,8 milliards d'euros. Il est à noter que les communes qui perdent l'éligibilité à cette dotation bénéficient d'un mécanisme de garantie non renouvelable prenant la forme d'une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente¹ ;

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

- la **dotation de solidarité rurale (DSR)** régie par les **articles L. 2334-20 à L. 2334-23 du CGCT**, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier et de charges propres aux zones rurales. Elle comporte trois fractions, obéissant à des logiques distinctes : la fraction « bourg-centre », la fraction « péréquation » et la fraction « cible » (voir encadré). En 2024, le montant de DSR réparti était de 2,2 milliards d'euros. Il est à noter que des dispositifs de garanties sont également prévus pour chacune des fractions en cas de perte d'éligibilité d'une commune ;

La dotation de solidarité rurale

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

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

- la **dotation nationale de péréquation (DNP)** régie par l'**article L. 2334-14-1 du CGCT**, qui est répartie en fonction du potentiel financier et de l'effort fiscal des communes. Celle-ci comporte une part principale et une part dite « majoration », à laquelle sont éligibles les communes satisfaisant des critères de ressources et de charges renforcés. Elle représente 0,8 milliard d'euros en 2024. **Aucun mécanisme de garantie n'est prévu en cas de perte d'éligibilité à la part majoration de la DNP ;**

- la **dotation d'intercommunalité** régie par l'**article L. 5211-28 du CGCT**, qui constitue quant à elle la composante péréquatrice de la DGF perçue par les EPCI à fiscalité propre. Elle est répartie en fonction de critères de population, de revenu, de potentiel fiscal mais également en fonction du coefficient d'intégration fiscale, indicateur mesurant la part de l'EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble intercommunal, de façon à inciter au renforcement de l'intercommunalité. En 2024, le montant de dotation d'intercommunalité réparti était de 1,7 milliard d'euros. **Un dispositif d'encadrement très strict des montants individuels perçus par les EPCI est prévu : ainsi pour une année donnée, un EPCI ne peut percevoir une attribution par habitant inférieure à 95 % ou supérieure à 110 % de celle perçue l'année précédente.** Le financement de ces mécanismes est assuré par des minoration internes à l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité.

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

Ces dotations de péréquation s'inscrivent dans une trajectoire d'augmentation puisque les lois de finances initiales pour 2019¹, 2020², 2021³, 2022⁴, 2023⁵ et 2024⁶ ont successivement prévu :

- pour la DSU, une augmentation de 90 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022 puis à nouveau deux hausses de 90 millions d'euros en 2023 et en 2024 ;

- pour la DSR, une augmentation de 90 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022, de 200 millions d'euros en 2023 puis de 100 millions d'euros en 2024 ;

- **pour la dotation d'intercommunalité, une augmentation de 30 millions d'euros chaque année à compter de 2019** est prévue par le II de l'**article L. 5211-28 du CGCT**, mais le produit de cette hausse est prélevé sur la dotation d'aménagement. Depuis la loi de finances initiale pour 2024, la hausse annuelle de la dotation d'intercommunalité est en outre passée de 30 millions d'euros à **90 millions d'euros**.

Au total, ces majorations représentent ainsi une hausse annuelle de la part « péréquée » de la DGF mise en répartition de 220 millions d'euros par an entre 2019 et 2021, de 230 millions d'euros en 2022, de 330 millions d'euros en 2023, puis de **290 millions d'euros en 2024**.

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

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

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

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

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

⁶ Article 240 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

S'agissant en particulier de la DSR, **l'article L. 2334-20 du CGCT** confère au CFL la faculté de répartir la variation annuelle de cette dotation entre ses trois fractions. Par dérogation, la LFI pour 2023 a prévu que **60 % au moins de la hausse annuelle de la DSR soit fléchée vers la fraction « péréquation » en 2023**. Ce mécanisme de « fléchage » a été reconduit par la LFI pour 2024.

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

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

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

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

2. La dotation globale de fonctionnement des départements

La DGF des départements s'élevait à 8,3 milliards d'euros en 2024. Son montant est stable par rapport à 2023, comme le prévoit expressément **l'article L. 3334-1 du CGCT**. Elle comprend une **composante forfaitaire** et une **composante dédiée à la péréquation**.

Sa composante forfaitaire comprend une **dotation forfaitaire** (4,1 milliards d'euros en 2024) évoluant en fonction de la population et une **dotation de compensation** correspondant au financement de compétences transférées (2,6 milliards d'euros en 2024).

Sa composante dédiée à la péréquation comprend également deux dotations :

- **la dotation de péréquation urbaine (DPU)** pour les départements urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de revenu moyen par habitant. En 2024, le montant de DPU réparti s'élevait à 594 millions d'euros ;

- **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)** pour les départements non urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de charges (notamment la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental). En 2024, le montant de DFM réparti s'élevait à 959 millions d'euros.

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

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE HAUSSE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE 290 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMMUNES ET DE 90 MILLIONS D'EUROS POUR LES INTERCOMMUNALITÉS

S'agissant des communes, **le a du 5° du I** du présent article tend à modifier **l'article L. 2334-7- 1 du CGCT** pour prévoir une nouvelle hausse des dotations d'aménagement de 290 millions d'euros en 2024, qui se traduirait par :

- une **hausse de 140 millions d'euros de la DSU**, soit une progression de 5 % par rapport à 2024 ;

- une **hausse de 150 millions d'euros de la DSR**, soit une progression de 6,7 % par rapport à 2024.

Le 8° du même I tend à modifier **l'article L. 2334-20 du CGCT** de façon ce que, comme en 2023 et en 2024, le CFL soit tenu d'allouer au moins 60 % de la hausse de la DSR à la part « péréquation » en 2025.

S'agissant des EPCI, **le II de l'article L. 5211-28 du CGCT** prévoit d'ores et déjà qu'à compter de 2024, la hausse annuelle de la dotation d'intercommunalité soit de **90 millions d'euros**, contre 30 millions d'euros auparavant. Cette augmentation est à nouveau financée, en 2025, par la dotation d'aménagement et, le cas échéant, par une minoration des composantes forfaitaires de la DGF.

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

- une stabilité par rapport à 2024 du montant global de leur DGF ;
- une augmentation de **10 millions d'euros** de la dotation de péréquation, financée par écrêtement de la dotation forfaitaire.

Enfin, le 1° du III propose toutefois de figer la dotation de compensation des groupements touristiques à son montant de 2024 (18 millions d'euros).

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE PROGRESSION DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE, SUCCÉDANÉE D'UNE RÉFORME DE PLUS GRANDE AMPLEUR DE LA DGF

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette nouvelle **augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF, qui aurait pour effet de porter leur montant total à 9,5 milliards d'euros**, dans une logique de solidarité territoriale.

Comme en 2024, **il est proposé que l'accroissement de la DSR (+ 100 millions d'euros) soit d'un niveau supérieur à celui de la DSU (90 millions d'euros)**, dont il convient cependant de rappeler que le montant global resterait supérieur de 569 millions d'euros. Cet écart de 10 millions d'euros dans la progression des deux dotations, identique à celui adopté en LFI 2024, favorise donc une forme de « rattrapage » de la DSR.

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

En cohérence avec leur souhait de voir progresser le montant des dotations de péréquation au sein de la DGF, **les rapporteurs spéciaux n'ont pas souhaité remettre en cause le nouveau rythme de progression annuelle minimale de la dotation d'intercommunalité**, qui est passée de 30 à 90 millions d'euros en LFI pour 2024.

En outre, ils relèvent que **la progression plus modeste des montants de la péréquation départementale (+ 10 millions d'euros)** ne devrait pas être accélérée pour éviter les effets redistributifs excessifs entre départements alors que la situation de cette catégorie de collectivités est particulièrement difficile.

Les rapporteurs spéciaux relèvent en outre que, **compte tenu des contraintes budgétaires, cette progression des dotations de péréquation ne s'est pas accompagnée cette année, contrairement aux années précédentes, d'un relèvement à due concurrence du montant global de la DGF.**

Plus fondamentalement, les rapporteurs spéciaux soulignent que la progression de la péréquation verticale ne saurait se substituer à une refonte globale de la DGF. Cette nécessité, qui fait consensus parmi les élus locaux, a notamment été rappelée par le **groupe de travail sur la décentralisation présidé par le Président du Sénat**¹.

II. DES AJUSTEMENTS DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LE DROIT EXISTANT : LA DGF EST RÉPARTIE EN FONCTION DE CRITÈRES DE RESSOURCES ET DE CHARGES ET DE LA POPULATION

1. La « population DGF » procède de diverses majorations appliquées au recensement de l'Insee, qui diffère à Mayotte

a) La « population DGF » est celle du recensement de l'Insee, à laquelle s'applique diverses majorations

La population des collectivités territoriales prise en compte dans le calcul de la DGF ne correspond pas exactement à la population dénombrée lors du dernier recensement. L'**article L. 2334-2 du CGCT** définit ainsi un critère de « population DGF » comprenant la population résultant du recensement, majorée :

- chaque année des accroissements de population ;
- d'un habitant par résidence secondaire ;
- d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage, ou de deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la DSU ou à la fraction « bourg-centre » de la DSR.

C'est en général à cette « **population DGF** » qu'il est fait référence en matière de DGF et, plus largement, en matière de péréquation.

b) La population de Mayotte fait l'objet d'un recensement spécifique

Le calcul de la « population DGF » des communes du département de Mayotte est effectué conformément au **IV de l'article 252 de la loi de finances pour 2021**². Entre 2021 et 2025, la population prise en compte est celle

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

² Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

déterminée par un décret¹ authentifiant un recensement de 2017, à laquelle est appliquée un taux d'évolution résultant, pour chaque commune, d'une estimation de la population municipale de Mayotte par l'Insee.

Aucune disposition ne prévoit la transition entre ce recensement spécifique et le recensement de droit commun, qui doit redevenir la référence pour le calcul de la population DGF à Mayotte à compter de 2026.

Aucune disposition ne prévoit la prise en compte de ce recensement spécifique pour la répartition du fond de solidarité régionale (FSR – **article L. 4332-9 du CGCT**).

2. Les indicateurs de ressources : potentiel fiscal et potentiel financier

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

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

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

Le **potentiel financier** de la commune correspond quant à lui à son potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente à laquelle sont cependant susceptibles de s'appliquer certaines minorations².

¹ Décret n° 2017-1688 du 14 décembre 2017 authentifiant les résultats du recensement de la population 2017 du Département de Mayotte.

² Minorations éventuelles lis à des prélèvements fiscaux subis par la commune à la suite du calcul de sa dotation forfaitaire au titre de l'année précédent ou au titre du renouvellement de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des communes en application des dispositions de l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales.

Le **potentiel fiscal des EPCI** est quant à lui régi par l'**article L. 5211-29 du CGCT**. Son calcul fonctionne selon des modalités similaires. Le même article définit également un **coefficient d'intégration fiscale (CIF)**, qui permet, à des fins de répartition de la DGF, de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

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

3. L'effort fiscal

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

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

$$\frac{\text{Produits (TFPB, TFPNB, TH, TAFNB) après écrêtement + exonérations + TEOM, REOM}}{\text{Potentiel fiscal 3 taxes}}$$

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

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

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

/

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

La loi de finances initiale pour 2023 a ensuite prévu une **nouvelle neutralisation intégrale du dispositif au titre de l'année 2023**. Alors que les rapporteurs spéciaux avaient à nouveau souhaité neutraliser intégralement cette réforme en 2024, **la loi de finances pour 2024 n'a procédé à cette neutralisation qu'à hauteur de 90 %**.

4. Les indicateurs de charges pris en compte dans les dotations de péréquation

Là où les indicateurs de ressources permettent de mesurer la richesse des collectivités, les indicateurs de charges visent à mesurer leurs besoins. S'ils sont relativement peu utilisés en droit français¹, certains d'entre eux constituent des références classiques permettant d'objectiver – de manière imparfaite – les charges qui pèsent sur les collectivités locales afin de répartir aux mieux les dotations péréquatrices au sein de la DGF.

a) Les critères de charges utilisés pour la répartition de la DSU

La DSU ayant pour objet « *de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* », sont pris en compte pour sa répartition :

- le rapport entre la proportion des logements sociaux dans le total des logements de la commune et cette même proportion dans les communes de la même strate (**2° de l'article L. 2334-17 du CGCT**).

- le rapport entre la proportion des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à leur charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion dans les communes de la même strate (**3° du même article**) ;

- le rapport entre le revenu moyen par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant des communes de la même strate (**4° du même article**).

¹ *Matthieu Houser, Droit de la péréquation financière, 2015.*

Si la définition des bénéficiaires d'aides au logement¹ et du revenu moyen par habitant² est relativement aisée, ce n'est pas le cas des **logements sociaux**. Le **sixième alinéa de l'article L. 2334-17 du CGCT** étend ainsi cette qualification :

- aux logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte locales et aux filiales de la société ICADE ;

- aux logements de la Société nationale immobilière ou de ses filiales qui appartenaient au 1^{er} janvier 2006 à la société ICADE et qui sont financés selon certaines conditions ;

- aux logements faisant l'objet d'une opération de requalification de copropriétés dégradées reconnue d'intérêt national selon les modalités définies à l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation (ORCOD-IN) ;

- aux logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, aux logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France, aux logements de la Société nationale immobilière qui appartenaient au 1^{er} janvier 2001 aux Houillères du bassin de Lorraine et aux sociétés à participation majoritaire des Houillères du bassin de Lorraine et aux logements appartenant à l'Établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais et aux logements locatifs ayant bénéficié de prêts spéciaux consentis par le Crédit foncier de France appartenant à des personnes morales autres que celles citées ci-dessus, à la condition qu'ils constituent sur le territoire d'une commune un ensemble d'au moins 2 000 logements.

b) Les critères de charges utilisés pour la répartition de la DSR

La DSR vise quant à elle à « *tenir compte, d'une part, des charges [que les chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants] supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural et, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.* » La DSR est ainsi répartie en référence à des critères de charges, tels que :

- la longueur de la **voirie classée dans le domaine public communal**, cette longueur étant doublée pour les communes de montagne et les communes insulaires (**2° de l'article L. 2334-22 du CGCT**) pour 30 % de la fraction de péréquation ;

¹ Il s'agit des prestations prévues à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Il s'agit du dernier revenu fiscal de référence connu divisé par la « population DGF » définie à l'article L. 2334-2 du CGCT.

- le nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune lors du dernier recensement (**3° du même article**) pour 30 % de la fraction de péréquation ;

- le rapport entre la moyenne sur trois ans du revenu par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et de cette même moyenne pour la commune concernée (**b de l'article L. 2334-22-1 du CGCT**) pour la fraction « cible », les revenus pris en compte étant les trois derniers revenus fiscaux de référence connus et la population prise en compte étant la « population DGF ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DIVERS AJUSTEMENTS DES CRITÈRES DE PÉRÉQUATION DU BLOC COMMUNAL

1. Une prise en compte des ORCOD-IN dans la « population DGF »

Le **1° du I** du présent article tend à modifier **l'article L. 2334-2 du CGCT** afin de majorer la « population DGF » de 0,5 habitant supplémentaire pour chaque logement faisant l'objet d'une opération de requalification des propriétés dégradées reconnue d'intérêt national en application de l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation (ORCOD-IN).

2. S'agissant de la DSU et de la DSR, de nouvelles définitions des logements sociaux et du linéaire de voirie pris en comptes

Le **7° du I** de l'article 61 prévoit en outre de modifier **l'article L. 2334-17 du CGCT** afin de changer la définition des logements sociaux pris en compte dans le rapport mentionné au **2° de l'article L. 2334-17 du CGCT**. Seraient dorénavant considérés comme des logements sociaux les logements locatifs recensés au sein du répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants, prévu à l'article L. 411-10 du code de la construction et de l'habitation. Il est également précisé que les logements faisant l'objet d'une ORCOD-IN seraient toujours considérés comme des logements sociaux au sens de ces dispositions.

Le **10° du même I** tend à modifier **l'article L. 2334-22 du CGCT** pour permettre la réforme du critère de la longueur de voirie utilisée pour la répartition de la fraction « péréquation » de la DSR. Il est proposé de ne plus tenir compte de la longueur de la voirie classée dans le domaine communal, mais de plusieurs types de voirie définies par décret en Conseil d'État.

Le **11° du même I** prévoit également que, dans les communes sous secret fiscal pour lesquelles la moyenne du revenu par habitant sur les trois dernières années ne peut être connue, il soit tenu compte de la moyenne trisannuelle du revenu par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

Enfin, le **9° du I** apporte une précision s'agissant de la définition des unités urbaines par l'Insee.

3. La prise en compte du versement de la dotation de compensation de la part « salaires » (CPS) directement aux EPCI

Pour tenir compte du fait que la dotation de compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle (CPS), perçue au profit des EPCI, est désormais obligatoirement reversées à ses communes membres dans les EPCI ne faisant pas application du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU)¹, le **a du 2° du I** du présent article inclut le montant dû l'année précédente à la commune par son EPCI d'appartenance au titre de ce reversement obligatoire dans le potentiel fiscal des communes.

Par parallélisme, le **3° du III** du présent article prévoit que le potentiel fiscal des EPCI ne faisant pas application de la FPU soit minoré du montant de la CPS qu'ils ont reversé à leurs communes membres.

Le **2° du III** renforce enfin la transparence des critères de répartition de la CPS, en proposant un traitement simplifié des mouvements de communes entre EPCI. Il est proposé que lorsqu'une commune change d'EPCI, la dotation de compensation de son ancien EPCI soit minoré d'une part correspondant au poids de cette commune dans la population totale de l'EPCI, la dotation du nouvel EPCI étant majorée d'autant.

Le **4° du III** procède à une coordination.

4. Des ajustements concernant les Outre-mer

Le **b du 5° du I** prévoit que la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'Outre-mer soit désormais prélevée directement sur la dotation d'aménagement des communes, et non plus sur la seule dotation nationale de péréquation. Par parallélisme, le **a du 6° du I** abroge l'**article L. 2334-14-1 du CGCT**.

Le **12° du I** prévoit d'élargir l'éligibilité à la dotation particulière d'exercice des mandats locaux aux communes d'Outre-mer de moins de 5 000 habitants. Actuellement, le seuil d'éligibilité des communes ultramarines est fixé à 1 000 habitants, comme en métropole.

Le **IV** du présent article prévoit divers ajustements relatifs au recensement spécifique au département de Mayotte. Les **a** et **b** modifient le **IV de l'article 252 de la loi de finances pour 2021** afin que la population résultant du recensement dérogatoire à Mayotte soit prise en compte pour la répartition du prélèvement et de l'attribution au titre du fonds de solidarité régionale, notamment s'agissant du nombre de personnes âgées de quinze à dix-huit ans.

¹ Pour plus de précisions, se reporter au **a du 1 du A du I** du présent commentaire d'article.

Enfin, le **c du IV** prévoit d'insérer un **IV bis** au sein de l'article 252 de la loi de finances pour 2021 afin de prévoir, en 2026, que les attributions des communes mahoraises au titre de la dotation forfaitaire et de la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'Outre-mer (**article L. 2334-13 du CGCT**) ne puissent être inférieures à celles perçues l'année précédente au même titre. Il est prévu une compensation interne de cette garantie, opéré au sein de la dotation de péréquation des communes d'Outre-mer (**III de l'article L. 2334-23-1 du CGCT**).

5. Diverses mesures visant à rectifier des erreurs matérielles

Le présent article comporte également des dispositions d'ordre divers ou visant à **rectifier des erreurs matérielles ou à abroger des dispositions inutiles ou obsolètes**.

Ainsi, le **second tiret du b du 2° du I**, le **b du 6° du I** ou encore le **b du 13° du I** visent à supprimer des dispositions qui ont perdu leur actualité.

Le **b du 6° du I du présent article** propose de modifier l'**article L. 2334-14-1 du CGCT** afin de prendre en compte la fraction de TVA affectée au bloc communal à la suite de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) dans la loi de finances pour 2023¹ pour la répartition de la majoration de la dotation nationale de péréquation (DNP), modification, qui aurait dû être faite l'année dernière.

Le **VI** abroge un gage inutile.

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : SI LES AJUSTEMENTS DES CRITÈRES DE PÉRÉQUATION SONT ACCEPTABLES DANS LEUR ENSEMBLE, LA RÉFORME DE L'EFFORT FISCAL CONTINUE DE SUSCITER DES DIFFICULTÉS

1. La prise en compte ORCOD-IN dans la « population DGF », qui concernerait un nombre restreint de collectivités, doit permettre de tenir compte de certaines charges spécifiques

Plusieurs instruments existent pour assurer le traitement des **copropriétés dégradées**. Parmi ces instruments figurent notamment les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD)².

Leur objectif est de **traiter des quartiers entiers avec un engagement fort des collectivités**, des outils et des actions spécifiques. Ces ORCOD peuvent être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs

¹ Article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

² Article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation.

groupements. Chaque ORCOD fait l'objet d'une convention entre personnes publiques qui peut prévoir notamment¹ :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière, incluant des **actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots** de copropriété ;
- un **plan de relogement** et d'accompagnement social des occupants ;
- la mobilisation de **dispositifs** de lutte contre l'habitat indigne ;
- la mise en œuvre d'actions ou **d'opérations d'aménagement**.

L'État peut également déclarer d'intérêt national une ORCOD - on parle alors d'ORCOD-IN - si l'opération de requalification présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements (**article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation**).

Les ORCOD, et singulièrement les ORCOD-IN, résultent ainsi en de **nombreuses charges spécifiques pour les communes** sur le périmètre desquelles elles sont déclarées. La population DGF « *logarithmée* » paraît un indicateur approprié pour tenir compte des charges spécifiques qu'impliquent les ORCOD-IN pour les communes où elles sont déclarées.

L'application d'un coefficient logarithmique à la « population DGF »

L'introduction d'un coefficient logarithmique pour le calcul de la DGF a été inspiré par plusieurs travaux économétriques ayant mis en évidence la croissance des charges subies par les communes en fonction de leur population. On parle à ce propos de « charges de centralité ».

Pour mieux appréhender ce phénomène, un tel coefficient a été introduit pour le calcul de la dotation de base de la dotation générale de fonctionnement (DGF) des communes par la loi de finances pour 2005. Celui-ci varie de 1 (communes de 0 à 500 habitants) à 2 (communes de plus de 200 000 habitants). Dans cet intervalle, la population prise en compte pour le calcul de la DGF (« population DGF ») suit une progression logarithmique par rapport à la population réelle.

Source : commission des finances du Sénat

La population DGF est déjà majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant – voire deux habitants dans certaines conditions² – par place de caravane située sur une aire d'accueil de gens du voyage. Dès lors, **une majoration de 0,5 habitant par logement faisant l'objet d'un ORCOD-IN n'apparaît pas sans pertinence**.

¹ Pour plus de détail, se reporter au rapport n° 342 (2023-2024) fait au nom de la commission des affaires économiques par notre collègue Amel Guaquerre sur le projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

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

Un très faible nombre de collectivités seraient concernées, puisqu'il **n'existe que cinq ORCOD-IN** : Bas Clichy (Clichy-sous-Bois) depuis 2015, Grigny 2 à Grigny depuis 2016, Val Fourré à Mantes-la-Jolie depuis 2020, le Parc de la Noue à Villepinte depuis 2021 et Pissevin à Nîmes en 2022. **Les effets redistributifs entre commune au sein de l'enveloppe de la DGF devraient donc être minimes, c'est pourquoi les rapporteurs spéciaux n'ont pas jugé utile de revenir sur cette proposition.**

2. Le critère des logements sociaux fait enfin l'objet d'un élargissement bienvenu

Le périmètre retenu pour le nombre de logements sociaux permettant de calculer la répartition de la DSU ne correspond pas à celui de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « loi SRU »). Le rapport Pires-Beaune – Germain de 2015 avait déjà relevé qu'il s'agissait *« d'une source d'incompréhension pour les collectivités »*¹.

À l'époque, cette différence était justifiée par le fait que l'inventaire réalisé dans le cadre de la loi « SRU » n'était pas exhaustif, ce qui constituait *« un frein majeur à une harmonisation à court terme des deux périmètres »*.

Depuis 2017², le ministère du logement a cependant développé un **répertoire des logements locatifs et de leurs occupants (RPLS)**, établi à partir des données transmises obligatoirement par les bailleurs sociaux. La portée obligatoire du reporting et la liste extensive de bailleurs retenus pour l'application de ces dispositions ont ainsi permis **d'améliorer considérablement l'exhaustivité du répertoire.**

Ce dernier concerne en effet :

- les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux ;
- la société anonyme Sainte Barbe ;
- l'association foncière logement, filiale d'Action logement, et les sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues pour au moins 99 % par cette association ;
- les organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2 du CCH.

¹ Christine Pires-Beaune, Jean Germain, « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme », 15 juillet 2015.

² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Le champ des logements sociaux concernés par le RPLS est donc sensiblement plus large que celui défini pour le calcul de la DSU à l'article L. 2334-17 du CGCT.

Selon l'administration, sa fiabilisation permettra à l'avenir de fonder les calculs de répartition de la DSU sur ces données, ce qui devrait conduire à **apprécier plus finement le nombre de logement sociaux existants dans chaque commune et, corrélativement, les charges qui en résultent pour les communes.**

Entendue par les rapporteurs spéciaux, l'administration a indiqué que **les effets redistributifs entre communes de ce changement de base de données devraient être très faibles.** Compte tenu des règles strictes régissant l'évolution de la DSU – les communes qui perdent l'éligibilité à cette dotation bénéficient d'un mécanisme de garantie non renouvelable prenant la forme d'une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente¹ et les communes éligibles deux années de suite bénéficient d'une garantie de non-baisse² –, cette affirmation semble crédible.

3. Une nouvelle tentative de réformer le critère de voirie afin de tenir compte de son transfert obligatoire aux EPCI

Le critère de voirie utilisé pour la répartition de la DSR a fait l'objet d'une tentative de réforme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023.

Il avait alors été proposé de le supprimer, pour le **remplacer par un critère de superficie, pondéré par un coefficient de densité et un coefficient de population** Cette option avait fait l'objet de travaux au cours de l'année 2022 au sein du CFL.

À l'époque, l'un des arguments mobilisés contre le critère de voirie était qu'il s'agissait d'un critère **inéquitable** dans la mesure où l'appartenance d'une commune à une métropole ou à une communauté urbaine (soit près de 1 500 communes) entraîne **l'obligation de transférer la propriété de la voirie communale à l'intercommunalité, celle-ci ne pouvant dès lors plus être prise en compte dans le calcul de la DSR** puisque seule l'est la voirie « *classée dans le domaine public communal* »³.

Ces communes peuvent donc être potentiellement exclues d'une partie de leur DSR alors même que les charges que l'indicateur est censé représenter, liées à l'étendue et à la densité du territoire communal n'ont pas évolué et qu'une commune présentant des caractéristiques similaires mais appartenant à une autre catégorie de groupement ne le serait pas.

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

² Article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales.

Le Sénat avait toutefois rejeté cette proposition de modification, jugeant que la disparition de la référence à la longueur de la voirie communale, qui constitue l'une des principales charges des communes rurales, n'était pas opportune.

Le texte aujourd'hui présenté se propose simplement de supprimer la référence à la voirie « *classée dans le domaine public communal* », et de prendre comme données de référence les données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), uniformes et fiables, afin d'éliminer le biais lié à la forme juridique de l'intercommunalité.

Dans la mesure où cet ajustement permet de conserver le critère de la longueur de voirie et d'appréhender les charges des communes rurales de manière uniforme, sans biais de gestion, **les rapporteurs spéciaux acceptent la modification proposée par le Gouvernement.**

4. La nécessité d'atténuer l'impact de la réforme du calcul de l'effort fiscal sur les communes

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

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

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

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

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

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

EC : effort fiscal ; FC : fraction de correction.

Source : Direction générale des collectivités locales

Le PLF pour 2025 ne comporte aucune disposition sur ce sujet. Cette lacune est particulièrement dommageable dans la mesure où, en l'absence de nouvelle disposition dérogatoire, **le rythme de dégressivité de la neutralisation du nouveau mode de calcul retrouverait son niveau initialement prévu**, ce qui impliquerait une neutralisation à hauteur de seulement 60 % en 2025.

Ce passage d'un coefficient de neutralisation de 90 % en 2024 à un coefficient de 60 % en 2025 représenterait, selon l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), « une marche particulièrement élevée, produisant des effets négatifs importants sur les dotations des communes les plus pénalisées par la nouvelle définition. »

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

Année	Coefficient appliqué à la fraction de correction (trajectoire initiale)	Coefficient appliquée à la fraction de correction (trajectoire dérogatoire)	Évolution de la fraction de correction
2022	1	1	-
2023	0,9	1	0
2024	0,8	0,9	-0,1
2025	0,6	0,6	-0,3
2026	0,4	0,4	-0,2
2027	0,2	0,2	-0,2
2028	0	0	-0,2

Source : commission des finances du Sénat

Afin de préserver les communes affectées par la réforme du calcul de l'effort fiscal tout en évitant de creuser encore l'écart entre la trajectoire dérogatoire et la trajectoire initialement prévue pour la dégressivité du coefficient de neutralisation, les rapporteurs spéciaux ont proposé, par leur amendement FINC.2, que ses effets soient neutralisés à hauteur de 80 % en 2025.

III. LES MESURES RELATIVES AUX COMMUNES NOUVELLES

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

1. La loi de finances pour 2024 a créé une nouvelle dotation en faveur des communes nouvelles

Le régime juridique des communes nouvelles est issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹. Au 1^{er} janvier 2023, la France compte 795 communes nouvelles. Avant la loi de finances pour 2024, et dans l'objectif d'inciter les communes à fusionner, un régime dérogatoire à la répartition de droit commun de la DGF a été institué au profit de ces communes.

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

La loi de finances pour 2024¹ a institué, à compter du 1^{er} janvier 2024, une **nouvelle dotation** sous forme de prélèvement sur les recettes de l'État **destinée aux communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants l'année de leur création.**

Cette dotation, calculée selon des modalités prévues à l'**article L. 2113-22-1 du code général des collectivités territoriales**, se compose de deux parts :

1° **une part d'amorçage** destinée à accompagner la création de communes nouvelles ;

2° **une part de garantie** destinée à compenser, pour les communes nouvelles bénéficiaires de la dotation, une éventuelle baisse des attributions perçues au titre de la DGF.

Les attributions au titre de la **part d'amorçage** de la dotation s'élèvent, pour les trois premières années suivant la création de la commune nouvelle, à **15 euros par habitant** depuis la loi de finances pour 2024.

S'agissant de la **part de garantie**, deux cas de figure sont distingués :

- pour les **communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris avant le 2 janvier 2023**, l'attribution au titre de cette part est égale à la différence, si elle est positive, entre le montant perçu en 2023 au titre de la DGF, multiplié chaque année par le taux d'évolution de la DGF, et le montant perçu au titre de cette même dotation par la commune nouvelle l'année de répartition ;

- pour les **communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 2 janvier 2023**, cette attribution est égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des attributions perçues au titre de la DGF par les communes fusionnées l'année précédant la création de la commune nouvelle, multipliée chaque année par le taux d'évolution de la DGF, et le montant perçu au titre de cette même dotation par la commune nouvelle l'année de répartition.

Cette garantie est pérenne, et non limitée à trois ans comme elle l'était jusqu'en 2023.

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

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

¹ Article 248 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

S'agissant de la répartition des dotations de péréquation, la loi de finances pour 2024¹ a **comblé le vide juridique relatif aux règles de répartition des dotations de péréquation entre les communes issues d'une division**. Ainsi, en cas de division de communes, tant que les données permettant de calculer les indicateurs financiers de ces communes ne sont pas disponibles, les indicateurs financiers applicables sont ceux calculés pour l'ancienne commune l'année précédant la division, répartis entre elles au prorata de leur population.

La loi ne prévoit toutefois toujours pas les modalités de répartition des dotations n'entrant pas dans la composition de la DGF entre communes issues d'une division de commune.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DE NOUVELLES MESURES DE PRÉCISION SUR LE RÉGIME FINANCIER DES COMMUNES ISSUES DE FUSIONS OU DE DIVISIONS

1. La prise en compte de la nouvelle dotation en faveur des communes nouvelles dans le potentiel financier de ces communes

Le **premier tiret du b du 2° du I** du présent article modifie le **IV de l'article L. 2334-4 du CGCT** afin de majorer le potentiel financier des communes du montant perçu l'année précédente au titre de la dotation en faveur des communes nouvelles. Le **a du 13° du I** procède à la même modification s'agissant du potentiel financier agrégé.

2. De nouvelles précisions sur les indicateurs applicables aux communes issues d'une division de communes

Le **3° du I** du présent article vise à poursuivre l'effort de précision s'agissant des indicateurs applicables aux communes issues d'une division de commune. L'**article L. 2334-6 du CGCT** est à nouveau modifié pour prévoir qu'en cas de division de communes, tant que les données permettant de calculer les indicateurs financiers de ces communes ne sont pas disponibles, la répartition de la dotation particulière pour l'exercice des mandats locaux (DPEL - **article L. 2335-1 du CGCT**), de la dotation pour les titres sécurisés (DTS - **article L. 2335-16 du CGCT**), de la dotation de soutien aux communes pour la préservation des aménités rurales (**article L. 2335-17 du CGCT**) ainsi que pour la répartition des prélèvements et des attributions au titre du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), les indicateurs financiers applicables seraient **ceux calculés pour l'ancienne**

¹ Article 240 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

commune l'année précédant la division, répartis entre elles au *prorata* de leur population.

Le 4° du I précise également les modalités de répartition de l'écrêtement subi par une commune issue d'une division de communes sur sa dotation forfaitaire afin de financer la progression de la dotation forfaitaire des communes dont la population augmente. Il est proposé que les recettes réelles de fonctionnement utilisées pour calculer le montant de cet écrêtement soient réparties entre les communes issues de la division au *prorata* de leurs population.

Le VII prévoit enfin l'application des dispositions relatives au calcul de la dotation forfaitaire en cas de division de communes (**article L. 2334-12 du CGCT**) aux communes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, de même que l'application des dispositions portant sur la dotation d'aménagement (**article L. 2334-13 du CGCT**) et la dotation particulière d'exercice des mandats locaux (DPEL - **article L. 2335-1 du CGCT**) aux communes de la Polynésie française et de la Nouvelle -Calédonie, ainsi qu'aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna.

C. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : DES DISPOSITIONS PRINCIPALEMENT TECHNIQUES QUI NE POSENT GUÈRE DE DIFFICULTÉ

En cas de division de commune, aucun indicateur financier n'est disponible la première année pour permettre la répartition de la DGF. Les rapporteurs spéciaux considèrent que la définition de tels indicateurs à partir du *prorata* de la population de ces communes est une solution simple et lisible qui **peut s'appliquer temporairement aux communes concernées.**

De même, l'inclusion dans le potentiel financier des communes nouvelles du montant qui leur est versé au titre de la dotation de garantie se justifie dans la mesure où **cet indicateur prend déjà en compte la dotation forfaitaire, à laquelle la dotation de garantie est comparable.**

IV. LA RECONDUCTION DU RÉABONDEMENT DU FONDS D'AIDE POUR LE RELOGEMENT D'URGENCE

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

Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (Faru) est régi par les dispositions de l'article 39 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 **codifiées à l'article L. 2335-15 du CGCT**. Il permet d'accorder des aides financières aux communes ou aux EPCI pour assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un

danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation. Il peut également leur être attribuée une aide pour mettre les locaux hors d'état d'être utilisables.

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

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

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

En 2006, 2018, 2020 et 2024, le Faru a fait l'objet d'un abondement exceptionnel financé par un prélèvement sur l'enveloppe de la DGF. **En loi de finances initiale pour 2024, cet abondement était de 2,5 millions d'euros.**

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

Le V du présent article vise à prévoir, en 2025, un **nouvel abondement du Faru** financé par un prélèvement à hauteur de **2,5 millions d'euros** sur l'enveloppe de DGF du bloc communal.

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

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette proposition.

Si l'abondement proposé ne représente qu'une part marginale de l'enveloppe de la DGF du bloc communal (2,5 millions d'euros sur un total de DGF de 18,6 milliards d'euros), les rapporteurs spéciaux réitèrent leur appel à ce qu'**une réflexion structurelle s'engage rapidement au sujet de la pérennité et du niveau de dotation de ce fonds.**

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

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

ARTICLE 62

Répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Le présent 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 de la censure par le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), des dispositions régissant cette matière depuis la création de la Métropole. Il est proposé de rapprocher sensiblement le droit applicable à la MGP du droit commun, objectif auquel les rapporteurs souscrivent.

Le présent article 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). Il procède également à la validation législative des actes administratifs pris en méconnaissance du texte erroné.

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

I. LE DROIT EXISTANT : L'ÎLE-DE-FRANCE SE CARACTÉRISE PAR DES MODALITÉS PARTICULIÈRES D'INTÉGRATION AU FPIC

A. POUR LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX FRANCILIENS, LA CONTRIBUTION AU FPIC EST PLAFONNÉE EN FONCTION DES « RESSOURCES FISCALES AGRÉGÉES »

En droit commun, **les entités contributrices ou bénéficiaires du FPIC sont des ensembles intercommunaux (EI)**, correspondant à l'ensemble d'un établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres, **ou des communes isolées**. Sont contributeurs au fonds, les ensembles intercommunaux ou communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant excède 90 % du potentiel financier agrégé¹ moyen par habitant².

¹ Le potentiel financier (PFI) n'est utilisé que pour les communes isolées, le potentiel financier agrégé (PFIA) est utilisé pour les ensembles intercommunaux.

² 1° du I de l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales.

Une fois déterminés les ensembles intercommunaux contributeurs, la contribution est répartie entre eux. Cette répartition est effectuée selon deux critères¹ :

- un **indice synthétique de ressources et de charges** ;

- la **population**, affectée d'un coefficient logarithmique allant de 1 à 2, ce qui bénéficie aux ensembles intercommunaux ou communes isolées les plus peuplés.

Au sein d'un même ensemble intercommunal, la contribution est, d'abord, répartie **entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF)**, de telle sorte que la contribution repose sur les EPCI dans les intercommunalités plus intégrées, et sur les communes dans les intercommunalités les moins intégrés. La contribution non-acquittée par l'EPCI est ensuite **répartie entre les communes membres, en fonction du potentiel financier par habitant** de ces communes, les mieux dotées étant appelées à davantage contribuer.

Les communes franciliennes sont en outre appelées à **contribuer aux fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)**, qui redistribue les ressources communales prioritairement au sein de cette région où les écarts de richesse sont très importants. S'agissant du FSRIF, sont contributrices les communes franciliennes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen des communes de la région.

Pour éviter que les contributions demandées aux communes franciliennes ne soient excessives en comparaison des communes des autres régions, **l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que la somme, pour une même commune, des prélèvements au titre du FPIC et au titre du FSRIF, ne puisse être supérieure à 14 %² du produit de leurs « ressources fiscales agrégées »³**. Cette notion recouvre l'ensemble des ressources fiscales entrant dans le calcul du potentiel fiscal agrégé défini aux 1° à 7° de l'article L. 2336-2 du CGCT.

¹ 2° du I de l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales.

² La décision du Conseil d'État du 2 mai 2018, Commune de Neuilly-sur-Seine, n° 400495 a clarifié ce point. Le plafonnement n'était auparavant, en vertu d'une jurisprudence antérieure, pas pris en compte (CE, 19 octobre 2016, Commune de Courbevoie, n° 400574 et 401676).

³ 3° du I de l'article L. 2336-3 du code général des impôts.

B. LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS EST INTÉGRÉE, SELON DES MODALITÉS DÉROGATOIRES, AU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)

1. Le financement de la Métropole du Grand Paris : un « compromis boiteux »

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

Le schéma de financement de la MGP, qualifié de « compromis boiteux » par un rapport sénatorial², a ainsi été adapté pour tenir compte de cette architecture à trois niveaux : **un principe de « neutralité financière » a ainsi été consacré, qui implique de nombreux transferts financiers** entre communes, ETP et MGP, résumés dans le schéma *infra*.

Les EPT ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle **le 1^o du A du XV de l'article 59 de la loi « NOTRe »**³ a prévu qu'elle reste temporairement établie au profit des EPT. En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes, désormais prévu par **le XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales**. Ce fonds comprend :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant au 31 décembre 2015 ;

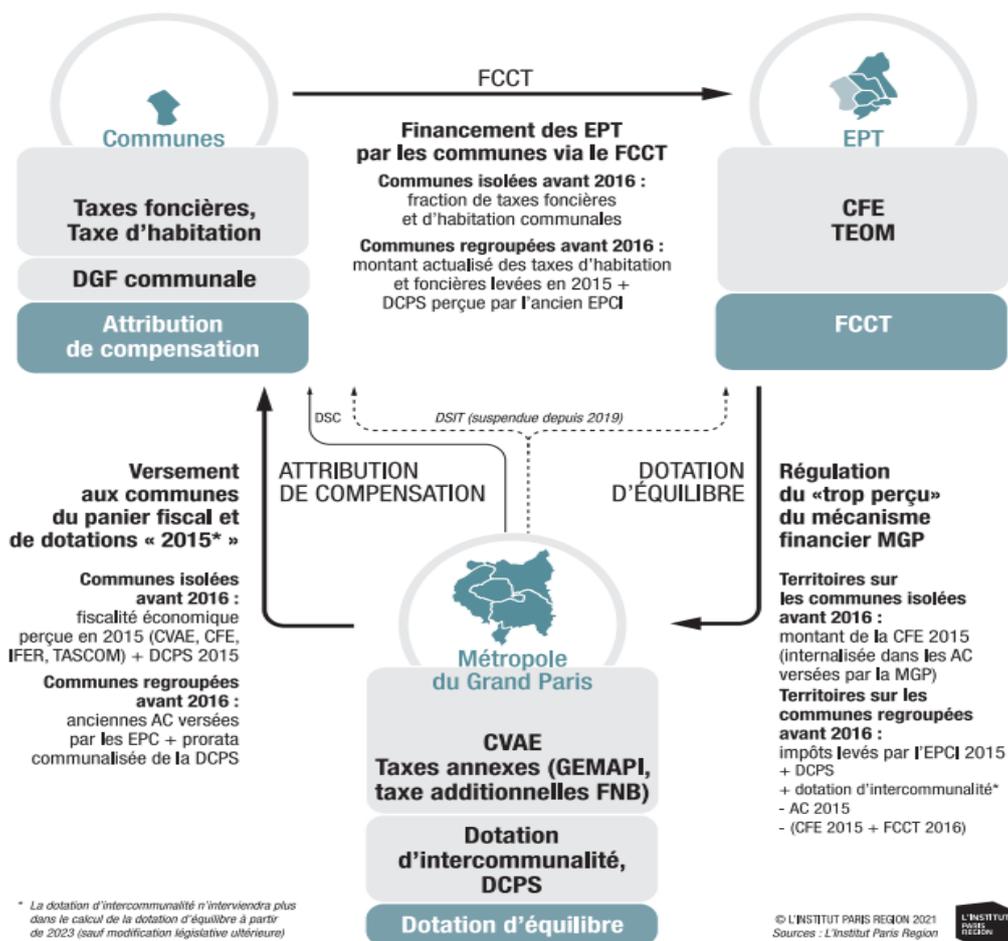
- initialement et à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² « Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier », rapport d'information de MM. Philippe DALLIER et Didier RAMBAUD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 444 (2020-2021) – 11 mars 2021.

³ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Schéma de financement de la MGP



Source : Forum métropolitain du Grand Paris (décembre 2021)

La neutralité financière est obtenue, entre EPT et MGP, par la **création d'une dotation d'équilibre**¹, permettant de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un de ces établissements perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui **verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre** et inversement.

S'agissant enfin des relations entre la MGP et les communes, ces flux concernent notamment les **attributions de compensation (AC)**, auparavant reversées par les EPCI à leurs communes membres. Figées à leur niveau de 2020², elles représentent **3,4 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes**³.

¹ Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² X de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

³ Rapport sur le budget primitif 2024 de la Métropole du Grand Paris.

2. La Métropole du Grand Paris est intégrée au FPIC selon des modalités dérogatoires

Du fait du schéma de financement unique de la MGP, **la participation de la métropole du Grand Paris à la péréquation horizontale** incarnée par le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) **a également été adaptée.**

La Métropole du Grand Paris étant de loin la plus peuplée (environ 7 millions d'habitants, contre 2 millions pour Marseille Provence Métropole par exemple) **ce sont les EPT qui ont été désignés comme ensembles intercommunaux**, et non la Métropole. Ce choix vise à garantir un niveau significatif de contribution de la MGP – celui-ci aurait en effet été insuffisamment élevé du fait du coefficient logarithmique¹.

Sur le territoire de la MGP, les modalités de répartition de la contribution au FPIC au sein des EPT divergent du droit commun : alors qu'ailleurs en France le coefficient d'intégration fiscale permet la répartition de la contribution entre l'EPCI et ses communes membres, dans la Métropole du Grand Paris **la contribution des EPT est égale à la contribution acquittée en 2015 par les EPCI qui leur préexistaient.** De même, alors qu'en droit commun la part non acquittée par l'EPCI est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel financier par habitant, au sein d'un EPT le **b du 2° de l'article L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales**, cette répartition entre les communes est réalisée **en fonction des prélèvements acquittés par chacune d'elles en 2015.**

Ces modalités de répartition, introduites en nouvelle lecture lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016 à l'Assemblée nationale² sans qu'elles puissent être sérieusement examinées, étaient jugées nécessaires par le Gouvernement « *afin d'éviter des variations trop importantes dans la répartition du FPIC en conséquence de la création de la MGP* »³.

¹ Voir, sur ce point, les conclusions de M. Vincent Dumas, rapporteur public, sur les décisions n° 400574 et 401676 du 19 octobre 2016, Commune de Courbevoie.

² « [Relation avec les collectivités territoriales](#) », Rapport général n° 164 (2015-2016) sur le projet de loi de finances pour 2016, fait par MM. Charles Guené et Claude Raynal au nom de la commission des finances.

³ Évaluation préalable du présent article.

C. UNE CENSURE DES MODALITÉS DÉROGATOIRES DE RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION AU FPIC, SUR LE FONDEMENT DE L'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES

1. Une erreur rédactionnelle a conduit à omettre la TVA au sein des ressources fiscales agrégées

La fin de l'affectation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au bloc communal a conduit à **cesser de prendre en compte le produit de cette imposition dans le potentiel fiscal** des communes et des intercommunalités¹ pour la répartition du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales.

Compte-tenu du remplacement de la CVAE du bloc communal par une fraction de TVA, partiellement répartie selon des modalités héritées des mécanismes de répartition de la CVAE entre collectivités affectataires², il était nécessaire de substituer cette fraction de TVA à la CVAE dans le calcul du potentiel fiscal agrégé (**8° du I de l'article L. 2336-2 du CGCT**).

Le **3° du I de l'article L. 2336-3 du CGCT**, qui fixe le plafond de 14 % des ressources fiscales au-delà duquel les communes contributrices au FSRIF ne sont plus tenues de contribuer, renvoie vers les **1° à 7° du I de l'article L. 2336-2 du CGCT**. L'article 240 de la loi de finances pour 2024 a omis de modifier cette disposition afin de faire référence aux **1° à 8° du I**, ce qui aurait inclus la TVA transférée.

En l'absence de cette coordination, le plafond de 14 % des ressources fiscales agrégées s'est ainsi retrouvé fixé à un niveau substantiellement plus faible qu'escompté. Cette situation, très avantageuse pour les communes franciliennes, a fait peser une **forte insécurité juridique sur les prélèvements au titre du FPIC pour l'exercice 2024**, de nombreuses décisions de prélèvements ayant été prises en méconnaissance de la lettre de la loi – erronée – bien qu'en conformité avec son esprit.

Il est en effet très clair que **le législateur n'a pas entendu exclure la fraction de TVA du calcul du potentiel fiscal agrégé**. Les rapporteurs spéciaux avaient ainsi noté dans leur rapport spécial sur le PLF 2024 que le projet de loi visait « à **substituer au produit agrégé de CVAE perçu par l'EPCI et les communes membres (...) le produit agrégé de TVA perçu par eux** »³.

¹ Article 240 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Le B du XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a prévu l'affectation de la dynamique de la TVA à un fonds d'attractivité économique des territoires, dont le produit est réparti de la même manière que la CVAE avant sa suppression aux termes des décrets n° 2023-364 du 13 mai 2023 et n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 pris en application de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

³ « Relation avec les collectivités territoriales », Rapport n° 128 (2023-2024) fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Stéphane Sautarel et Mme Isabelle Briquet sur le projet de loi de finances pour 2024 – annexe n° 26.

2. Une censure des modalités dérogatoires de répartition de la contribution au FPIC, sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques

Saisi d'une **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)** soulevée par la commune de Saint-Cloud – qui contestait l'arrêté du préfet des Hauts-de-Seine portant prélèvement sur les ressources de l'ensemble intercommunal de Paris-Ouest-La-Défense pour l'exercice 2022 – et transmise par le Conseil d'État¹, le Conseil constitutionnel a retenu que **le fait de figer une clé de répartition** fondée sur les prélèvements dus pour une année, sans qu'il soit tenu compte de l'évolution des capacités contributives des communes depuis cette année et alors que certaines communes avaient bénéficié, en 2015, du plafonnement au titre de leur participation au FSRIF, **était constitutif d'une différence de traitement** entre les communes membres d'un même ETP.

La censure du 25 avril 2024

10. Toutefois, **en figeant une règle de répartition qui est fondée sur les prélèvements des communes calculés en 2015 et qui intègre le plafonnement dont certaines avaient bénéficié au titre de cette année**, ces dispositions instaurent une **différence de traitement** entre les communes membres d'un même établissement public territorial, **sans qu'il soit tenu compte de l'évolution de leurs capacités contributives** depuis cette date.

11. S'il était loisible au législateur de prévoir, à titre transitoire, une règle de répartition dérogatoire pour les prélèvements des communes membres d'un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris tenant compte de ceux calculés au titre de l'année 2015, **il ne pouvait**, compte tenu de l'objet du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, **laisser subsister de façon pérenne une telle différence de traitement** sans porter une atteinte caractérisée à l'égalité devant les charges publiques.

Source : décision n° 2024-1085 QPC du 25 avril 2024, Commune de Saint-Cloud

Le Conseil a ainsi déclaré les dispositions du b du 2° de L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales contraires à la Constitution.

Dans l'immédiat, le Conseil a fait le choix, compte-tenu des conséquences qu'entraînerait l'abrogation immédiate de la disposition contestée, de **fixer sa date d'abrogation au 1^{er} janvier 2025**. Il a également enjoint aux juridictions devant lesquelles des recours similaires sont pendants de **surseoir à statuer jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions** ou jusqu'au 1^{er} janvier 2025, pour préserver l'effet utile de sa décision pour les requérants.

¹ Conseil d'État, 25 janvier 2024, Commune de Saint-Cloud, n° 489088.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : REMÉDIER À DEUX ILLÉGALITÉS ET AMÉNAGER LEURS SUITES CONTENTIEUSES

A. LA CORRECTION D'UNE ERREUR DE PLUME QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE VALIDATION LÉGISLATIVE

Le **1° du I** rectifie l'erreur matérielle conduisant à ne pas prendre en compte la fraction de TVA affectée au bloc communal parmi les ressources fiscales agrégées.

Le **II** procède à la validation législative, sous réserve des décisions de justice passée en force de chose jugée, des actes par lesquels l'État a procédé en 2024 aux prélèvements destinés à alimenter le FPIC sans tenir compte du plafond de 14 % des ressources fiscales agrégées fixé au **3° du I de l'article L. 2336-3 du CGCT**, pour ce seul motif d'illégalité.

B. POUR LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, UN RETOUR AU DROIT COMMUN APPLICABLE DANS LES INSTANCES EN COURS

Le **2° du I** du présent article tire les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel. Il abroge les modalités dérogatoires de répartition interne du prélèvement (*a du 2° du I*) ainsi que des attributions (*b du 2° du I*) au titre du FPIC entre les communes membres d'un même EPT. Il remplace ces dispositions par les modalités de droit commun de répartition des prélèvements et des attributions au titre du FPIC au sein d'un même ensemble intercommunal, en s'appuyant sur le potentiel financier par habitant et la population.

Le **III** prévoit l'application de l'**article L. 5219-8 du CGCT**, dans sa rédaction résultant du présent article, aux instances en cours devant les juridictions à la date de publication de la loi de finances initiale pour 2025.

Le **3° du I** procède à une précision rédactionnelle.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances, **elle n'a pas adopté cet article.**

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE INTERVENTION LÉGISLATIVE NÉCESSAIRE ET PROPORTIONNÉE, QUI POURRAIT TOUTEFOIS MIEUX MAÎTRISER SES EFFETS DE BORD

A. LA VALIDATION LÉGISLATIVE PROPOSÉE SEMBLE CONFORME À LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La **validation législative** - ou « **loi de validation** » - est un expédient auquel il est recouru lorsqu'il apparaît que l'illégalité dont est entaché un acte administratif aboutirait à son annulation et qu'il semble approprié, du fait des inconvénients qu'aurait son annulation pour l'intérêt général, de lui conférer, par le vote d'une loi, une **immunité juridictionnelle**. Compte tenu de l'atteinte portée à la séparation des pouvoirs et à l'accès au juge, **un tel procédé est très encadré**.

Si la **technique des lois de validation n'est pas en elle-même contraire à la Constitution**¹, elle doit, sous peine d'être censurée par le Conseil constitutionnel ou écarté par le juge ordinaire lors d'un contrôle de conventionnalité, respecter plusieurs conditions :

- la **portée de la validation doit être limitée et précisée par le législateur** - la validation ne doit pas, en particulier, interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants² ;

- la loi de validation doit **réserver le cas des décisions juridictionnelle passées en force de chose jugée**, c'est-à-dire toute décision rendue par une juridiction statuant en dernier ressort, même si elle peut faire ou fait l'objet d'un pourvoi en cassation³ ;

- le législateur ne peut procéder à la validation rétroactive d'un acte administratif que pour « *un motif impérieux d'intérêt général* » et seulement si l'acte validé ne méconnaît « *aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle* »⁴.

En l'occurrence, la portée de la validation à laquelle il est procédé à l'article 62 est **strictement limitée au seul motif d'illégalité résultant de la méconnaissance du plafond de 14 %** des ressources fiscales agrégées fixé au 3° du I de l'article L. 2336-3 du CGCT.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs.

² Conseil constitutionnel, décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, Loi de finances rectificatives pour 1986.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualité de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »].

En outre, **le cas des décisions de justice passées en force de chose jugée est réservé** par le texte qui a été soumis au Parlement.

Enfin, la validation proposée est **justifiée par un motif impérieux d'intérêt général**. En effet, de nombreux actes administratifs ont été pris par les services déconcentrés de l'État afin de répartir le prélèvement annuel au titre du FPIC. Or la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), entendue par les rapporteurs spéciaux, a indiqué avoir procédé à la répartition du prélèvement au titre du FPIC pour 2024 en se fondant **sur une interprétation de la loi certes contraire à sa lettre, mais manifestement conforme à l'intention du législateur**. Ainsi l'intégralité des actes administratifs portant prélèvement au titre du FPIC pour 2024 sont entachés d'une illégalité en méconnaissance de la lettre de la loi, temporairement affectée d'une erreur matérielle.

Or le respect de la lettre de la loi, en méconnaissance de la volonté du législateur manifestée dans l'exposé des motifs du projet de loi ainsi que dans les travaux préparatoires, aurait **abouti à appliquer un prélèvement trop faible aux ensembles intercommunaux dont la contribution au FPIC est plafonnée**. En l'occurrence, deux ensembles intercommunaux, Paris et l'établissement public territorial Paris-Ouest-La-Défense, auraient été concernés. Si leur contribution avait été réduite, une **part substantielle du prélèvement au FPIC aurait ainsi été reporté sur des ensembles intercommunaux dont les capacités contributives réelles étaient inférieures**.

Si ces actes n'avaient pas été pris, ou s'ils avaient été pris dans le strict respect de la lettre de la loi, il aurait pu en résulter une **méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques**, applicable aux dispositions législatives régissant les prélèvements au titre du FPIC¹. Si ces actes devaient être annulés, cela **remettrait en cause l'ensemble des prélèvements sur les ressources des ensembles intercommunaux**, avec des effets redistributifs importants, incertains et injustes entre ensembles intercommunaux (EI) et entre communes.

Or le Conseil constitutionnel a déjà pris en compte, pour reconnaître l'existence d'un **motif impérieux d'intérêt général** dans le cadre d'une loi de validation, la volonté de **prévenir les conséquences contentieuses d'une malfaçon législative méconnaissant l'intention du législateur**².

Enfin, dans la mesure où cette validation vise à assurer une juste péréquation des ressources entre collectivités, ce qui est un principe constitutionnel³ elle apparaît **conforme aux autres règles et principes constitutionnels**.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-397 QPC du 6 juin 2014, Commune de Guyancourt.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014 précitée ; décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017, Communauté de communes du pays roussillonnais.

³ Article 72, alinéa 5 de la Constitution.

B. LE RETOUR AU DROIT COMMUN POUR LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, APPLICABLE AUX LITIGES EN COURS, AURA POUR EFFET DE MINORER LE MONTANT MIS EN RÉPARTITION EN 2025

1. Si les règles régissant la péréquation au sein de la MGP se rapprochent du droit commun, elles conservent certaines particularités

a) Les conséquences de la censure du juge constitutionnel sont pleinement tirées

Le présent article tire les conséquences directes de la censure du juge constitutionnel en prévoyant un **retour au droit commun s'agissant du prélèvement au titre du FPIC**. Ainsi, au sein d'un EPT, le prélèvement sera à l'avenir réparti entre les communes en fonction de leur potentiel financier par habitant et de leur population, comme c'est le cas sur le reste du territoire, et non en fonction des prélèvements qu'elles ont acquitté en 2015, modalité de répartition qui ne se justifie plus.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent que le Gouvernement ait également entendu **prévenir une nouvelle censure potentielle s'agissant des modalités de répartition du versement des attributions** au titre du FPIC aux collectivités bénéficiaires. En effet, en l'état du droit, ces attributions sont également reversées entre les communes membres d'un même EPT **en fonction des attributions qui leur ont été versées en 2015**. La logique qui a prévalu lors de la censure des modalités de répartition du prélèvement aurait pu, en théorie, également conduire à la censure de ces dispositions.

b) Quelques particularités de la MGP demeurent, sans apparaître risquer la censure

Le présent article ne modifie en rien à la désignation des EPT comme ensembles intercommunaux en lieu et place de la Métropole, qui **semble préservée du risque de censure** dans la mesure où la différence ainsi créée entre la MGP et les autres métropoles semble fondée « *sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif de la loi* »¹ en raison de la population de la MGP et du coefficient logarithmique.

De même, la répartition du prélèvement entre les EPT et leurs communes membres pourrait faire l'objet d'une contestation, puisqu'il déroge au droit commun en prévoyant une clé de répartition figée à partir des contributions de 2015, sans faire intervenir le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Toutefois, **la spécificité des EPT et de leur mode de financement, qui ne permet pas de calculer de CIF**, peut justifier une telle différence avec les autres EPCI ; **la censure de ces dispositions apparaît donc relativement peu probable**.

¹ Conclusions de M. Vincent Daumas, précitées.

2. L'application des nouvelles dispositions aux instances en cours aura pour effet de minorer le montant global du FPIC en 2025

Si l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales dispose que les ressources du FPIC sont fixées à 1 milliard d'euros à compter de 2018, le montant mis en répartition au titre de ce fonds n'est pas nécessairement aussi élevé.

En effet, l'article L. 2336-5 du même code prévoit que les ressources du FPIC sont réparties entre les ensembles intercommunaux, EPCI et communes bénéficiaires « *après prélèvement d'un montant égal aux régularisations effectuées l'année précédente* », et après le prélèvement d'une quote-part dédiées aux communes et EPCI des départements d'Outre-mer. Par exemple, **le montant mis en répartition au titre du FPIC était de 986,5 millions d'euros en 2023.**

Ainsi, si la décision du Conseil constitutionnel devait conduire à l'annulation des actes de prélèvements au titre du FPIC contestés dans des instances en cours, **le montant prélevé à tort viendra minorer le prélèvement subi par les collectivités requérantes pour l'année à venir.**

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

ARTICLE 63

Répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde destinés au stockage de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo)

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 actuelle ;
- 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.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UNE PARTIE DE LA FISCALITÉ SUR LES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE, RÉFORMÉE PAR L'ARTICLE 5 DU PLF 2025, EST AFFECTÉE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La fiscalité sur les installations nucléaires de base comprend actuellement **six impositions** : la taxe sur les installations nucléaires de base stricto sensu, la contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs, la contribution de radioprotection et de sûreté nucléaire, et enfin les trois taxes additionnelles dite « d'accompagnement », de « recherche » et de « stockage ».

L'ensemble de ces impositions est dû annuellement, à compter de la délivrance de l'autorisation de création de l'installation jusqu'à son déclassement. Des tarifs et exonérations peuvent être appliqués pendant la phase de démantèlement. Ces impositions ont également la particularité de ne pas être codifiées.

Elles diffèrent cependant en termes d'assiette et d'affectation. En particulier, trois de ces impositions – la taxe additionnelle « recherche », la taxe additionnelle « accompagnement », et la contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs – sont **directement affectées à des entités en lien avec le projet « Cigéo » (centre industriel de stockage géologique), qui**

sera implanté à la frontière des départements de la Meuse et de la Haute-Marne. Le tableau suivant présente un récapitulatif de la taxation des installations nucléaires de base.

Taxations sur les installations nucléaires de base

Nom	Types d'installations taxées	Rendement <i>(en millions d'euros)</i>	Affectataire	Référence juridique
Taxe sur les installations nucléaires de base	Toutes	558	Budget général	Article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000
Contribution de radioprotection et de sûreté nucléaire		60,5	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	Article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010
Taxe additionnelle « d'accompagnement »	Production d'énergie, retraitement ou du combustible utilisé	57	Groupements d'intérêt public (GIP) « Objectifs Meuse » et « Haute-Marne »	V. de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000
Taxe additionnelle « de recherche »		65	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), fonds « recherche »	
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs		80,7	ANDRA, fonds « conception »	Article 58 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013
Taxe additionnelle « de stockage »	Stockage	58	Collectivités territoriales aux alentours de l'installation	VI. de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000

Note : l'affectation des taxes additionnelles est régie par l'article L. 542-12-1 du code de l'environnement. L'affectation de la contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs est prévue par l'article L. 542-12-3 du code de l'environnement.

Source : commission des finances du Sénat, commentaire de l'article 5 du PLF 2025

Les centres de stockage des déchets nucléaires, le projet « Cigéo » et l'Agence nationale pour la gestion des déchets nucléaires (ANDRA)

Les déchets nucléaires sont classifiés à travers une double catégorisation, selon le niveau de leur activité (calculée en becquerels/gramme) et la durée de leur « vie ». Les déchets nucléaires les plus actifs et à la durée de vie longue sont les plus dangereux – certains peuvent d'ailleurs perdurer pendant plusieurs centaines de milliers d'années.

Aujourd'hui, les déchets à très faible activité sont stockés dans le centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage (CIRES) situé à Morvilliers dans l'Aube, et les déchets de faible activité ou d'activité moyenne à vie courte sont gérés par le centre de stockage de déchets radioactifs de Soulaines-Dhuys, dans le même département.

Les déchets nucléaires de haute activité ou d'activité moyenne à vie longue auront quant à eux vocation à être stockés dans un centre de stockage géologique profond, nommé « Cigéo », qui sera implanté à la frontière entre les départements de la Meuse et de la Haute-Marne.

Classification des déchets nucléaires et mode de gestion

		Déchets dits à vie très courte contenant des radioéléments de période < 100 jours	Déchets dits à vie courte dont la radioactivité provient principalement des radioéléments de période ≤ 31 ans	Déchets dits à vie longue contenant majoritairement des radioéléments de période > 31 ans
	Très faible activité (TFA)	Gestion par décroissance radioactive sur le site de production	Recyclage ou stockage dédié en surface (installation de stockage du centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage de l'Aube)	
	Faible activité (FA)	puis élimination dans les filières de stockage dédiées aux déchets conventionnels	Stockage de surface (centre de stockage des déchets de l'Aube)	Stockage à faible profondeur (à l'étude dans le cadre de la loi du 28 juin 2006)
	Moyenne activité (MA)			
	Haute activité (HA)	Non applicable ¹	Stockage en couche géologique profonde (en projet dans le cadre de la loi du 28 juin 2006)	

¹ Les déchets de haute activité à vie très courte n'existent pas.

Source : direction générale de l'énergie et du climat

En France, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est l'établissement public à caractère industriel et commercial chargé de la gestion des déchets nucléaires. Elle est notamment l'agence qui assure la gestion du projet Cigéo. L'ANDRA est un opérateur rattaché au programme 174 « Energie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable ».

La loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, dite loi « Bataille », avait déterminé trois options pour la gestion des déchets radioactifs de haute activité (ou de moyenne activité à vie longue) : la séparation-transmutation, l'entreposage de longue durée et le stockage géologique profond. La loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, à la suite d'études menées par l'ANDRA et l'Agence de sûreté nucléaire (ASN), a tranché en faveur du stockage en couches géologique profonde.

En 2000, un laboratoire souterrain a été construit dans le territoire de la commune de Bure (Meuse) afin de préparer l'implantation du centre de stockage, qui devrait se situer à proximité. Il vise notamment à étudier les caractéristiques de la roche du site.

Le projet Cigéo a été déclaré d'utilité publique et opération d'intérêt national en 2022, et les premières constructions devaient démarrer en 2027, pour une mise en place prévue entre 2035 et 2040. L'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, prévoit que le projet de Cigéo doit être réversible, et qu'il doit permettre d'intégrer les évolutions technologiques.

Source : commission des finances du Sénat, commentaire de l'article 5 du PLF 2025.

A. LA TAXE ADDITIONNELLE D'ACCOMPAGNEMENT EST REVERSÉE PRINCIPALEMENT À DEUX GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC (GIP) CONSTITUÉS DANS LES DÉPARTEMENTS SUR LE TERRITOIRE DESQUELS SE TROUVE UN LABORATOIRE GÉOLOGIQUE

Le V de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 prévoit la création des taxes additionnelles « accompagnement » et « recherche ». L'assiette de ces taxes comprend l'ensemble des réacteurs nucléaires ainsi que les usines de traitement de combustibles nucléaires usés.

S'agissant de la taxe « d'accompagnement », **l'article L. 542-11 du code de l'environnement** prévoit que le produit de la taxe d'accompagnement est affecté aux groupements d'intérêt public (GIP) qui sont obligatoirement constitués dans chaque département sur le territoire duquel est situé tout ou partie du périmètre du laboratoire de Bure. **Cette taxe est ainsi affectée aux GIP « Objectifs Meuse » et « Haute-Marne ».**

Une fraction de cette taxe, dans la limite de 20 %, est également **reversée au prorata de leur population aux communes de chaque département dont une partie du territoire est située à moins de dix kilomètres de l'accès principal au laboratoire de Bure.** Depuis 2021, une autre fraction de cette taxe, également déterminée dans la limite de 20 %, peut être reversée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département comprenant une ou plusieurs de ces communes au prorata de la population de ces dernières.

B. LA TAXE ADDITIONNELLE DE STOCKAGE EST EN PRINCIPE AFFECTÉE AUX COLLECTIVITÉS SITUÉES À PROXIMITÉ DES CENTRES DE STOCKAGE DES DÉCHETS RADIOACTIFS

Le VI de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 prévoit une taxe additionnelle, dite de « stockage », dont l'assiette est constituée de toutes les installations servant à l'entrepôt des déchets nucléaires.

Le montant de la taxe est déterminé en multipliant une somme forfaitaire, calculée en faisant le produit de la capacité du stockage par une imposition au mètre cube, fixée à 2,2 euros/m³, par un coefficient fixé par décret après avis des collectivités territoriales concernées, qui doit se situer dans les limites suivantes :

- pour les déchets de très faible activité, il doit être compris entre 0,05 et 0,5 ;

- pour les déchets de faible activité ou les déchets de moyenne activité à vie courte, il doit être compris entre 0,5 et 5 ;

- pour de déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue, le coefficient n'est pas soumis à un plafond, et il est fixé par décret en Conseil d'État à partir du ratio de radioactivité au mètre cube des déchets de haute activité à vie longue.

La taxe n'est pas appliquée pour les installations de stockage de déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue, dans la mesure où Cigéo n'existe pas encore.

Elle n'est pas non plus appliquée pour les déchets à très faible activité. En effet, soit ces déchets sont traités en amont, soit le stockage est réalisé au sein du centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage (CIRES) situé à Morvilliers, qui relève du régime des installations classées pour la protection de l'environnement et n'est donc pas soumis aux taxes sur les installations nucléaires de base.

Pour les déchets de faible activité ou de moyenne activité à vie courte, le décret n° 2000-361 du 26 avril 2000, modifié par le décret n° 2013-737 du 12 août 2013, prévoit que le coefficient est de 1,5.

Le produit de la taxe additionnelle de stockage est affecté aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés autour des installations¹. Dans les faits, **la taxe additionnelle concerne uniquement le centre de stockage de l'Aube dédié aux déchets de faible et moyenne activité à vie courte (FMA-VC).**

Le décret n° 2000-361 du 26 avril 2000 prévoit ainsi que cette taxe est reversée aux communes et aux EPCI des départements de l'Aube et de la Haute-Marne situés à l'intérieur du périmètre déterminé à partir de l'accès principal du centre de stockage de déchets radioactifs de Soulaïnes-Dhuys (Aube)². La répartition des fractions de la taxe est la suivante :

- une fraction égale à 20 % du montant à répartir est reversée à la communauté de communes de Soulaïnes ;

¹ VI de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

² Le périmètre est déterminé par les conseils généraux des départements de l'Aube et de la Haute-Marne.

- deux fractions, égales à respectivement à 25,31 % et à 6,69 % du montant à répartir, sont reversées respectivement aux communes membres de la communauté de communes de Soulaines, et à celles membres de la communauté de communes du pays du Der (Haute-Marne), au *pro rata* de la population de chaque commune ;

- deux fractions, égales respectivement à 37,97 % et à 10,03 % du montant à répartir, sont reversées respectivement aux communes et EPCI du département de l'Aube et aux communes et EPCI du département de la Haute-Marne, dans un périmètre de solidarité autour de l'installation. Ces financements doivent être affectés à des projets de solidarité.

L'article 43 de la loi du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 prévoit également que pour les centres de stockage de déchets de haute activité ou moyenne activité à vie longue, les départements et les régions d'implantation sont également affectataires de la taxe. **Comme Cigéo n'existe pas encore, cette disposition n'a pas fait l'objet d'un décret d'application.**

C. LA FISCALITÉ AFFÉRENTE AUX INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE EST RÉFORMÉE PAR L'ARTICLE 5 DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

L'article 5 du PLF pour 2025 codifie et rassemble les six impositions sur les installations nucléaires de base (INB) en deux taxes : **la taxe sur les INB qui relèvent du secteur énergétique ou assimilées**, qui aurait principalement pour assiette les réacteurs nucléaires, **et la taxe sur les INB concourant à la gestion des substances radioactives** (qui concernerait surtout les installations d'entrepôt et de stockage des déchets nucléaires).

Ainsi, la taxe additionnelle d'accompagnement deviendrait, en 2025, le **tarif d'accompagnement de la taxe sur les INB qui relèvent du secteur énergétique ou assimilé**, tandis que la taxe additionnelle de stockage deviendrait le **tarif de stockage de la taxe sur les INB concourant à la gestion des substances radioactives**.

Pour le **tarif d'accompagnement**, l'article 5 prévoit qu'il demeure affecté aux départements, aux EPCI et aux GIP des départements de la Meuse et de la Haute-Marne dans des conditions semblables à celles qui existent actuellement. L'affectation du **tarif de stockage** est entièrement définie un nouvel article L. 542-11-1 du code de l'environnement, créé par le présent article.

**Comparaison entre l'ancienne et la nouvelle architecture
de la fiscalité des installations nucléaires de base**

Droit existant	Droit proposé
	Taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées
Taxe sur les INB et contribution de sûreté nucléaire et de radioprotection	Tarif de base
Taxe additionnelle de recherche	Tarif de recherche
Taxe additionnelle d'accompagnement	Tarif d'accompagnement
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs	Tarif de conception
	Taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives
Taxe sur les INB et contribution de sûreté nucléaire et de radioprotection	Tarif de base
Taxe additionnelle de stockage	Tarif de stockage

Source : commission des finances du Sénat, commentaire de l'article 5 du PLF 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PENDANT DE L'ARTICLE 5 DU PLF 2025, LE PRÉSENT ARTICLE PRÉVOIT LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AFFECTATION DES TARIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE STOCKAGE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. L'ABOUTISSEMENT DE LA DÉFINITION DU TARIF DE STOCKAGE ET LA CONSOLIDATION JURIDIQUE DES DISPOSITIONS EXISTANTES LE CONCERNANT

Le I du présent article tend à créer un nouvel **article L. 542-10-2 dans le code de l'environnement** afin de prévoir l'affectation du tarif de stockage jusqu'alors prévu uniquement par l'**article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000**.

Le A du I fixe des **intervalles permettant au pouvoir réglementaire de déterminer le montant et les modalités de répartition** de chaque fraction du produit du tarif de stockage entre les collectivités bénéficiaires.

Le **B du I** procède à la **définition de trois zones concentriques** permettant de répartir le produit du tarif de stockage entre les collectivités affectataires selon leur degré de proximité avec les installations de stockage. La détermination des collectivités relevant de chaque zone sera **fixée par décret sur la base de ces définitions**.

1. La définition des zones permettant de déterminer les collectivités concernées par l'affectation du tarif de stockage

Le **1° du B** définit ainsi la **zone d'implantation** comme le territoire des communes et des EPCI où se trouve l'accès principal aux installations de stockage, ou à proximité immédiate de cet accès ;

Le **2° du B** définit quant à lui la **zone de proximité** comme le territoire des communes et des EPCI situé à proximité de la zone d'implantation et concourant significativement à l'accueil des installations de stockage ;

Le **3° du B** définit enfin la **zone de solidarité** comme le territoire des départements ou régions d'implantation des installations de stockage, ou dont la limite est située à moins de 10 kilomètres de leur accès principal, à l'exclusion des zones d'implantation et de proximité.

2. L'affectation des sommes recouvrées au titre des installations de stockage de déchets de très faible, de faible et de moyenne activité à vie courte (FMA-VC)

Le **1° du A du I** prévoit l'affectation des sommes recouvrées au titre des installations de stockage de déchets de très faible, de faible et de moyenne activité à vie courte. Il s'agit du **seul centre de stockage actuellement existant, situé à Soulaines-Dhuys dans l'Aube**.

Le **a de ce 1°** prévoit qu'une fraction comprise entre 15 % et 25 % de ces sommes soit **affectée aux EPCI de la zone d'implantation**. Concrètement, il s'agit de la seule communauté de commune de Soulaines, qui serait **l'affectataire unique de cette fraction**.

Le **b du 1°** prévoit qu'une fraction comprise entre 25 % et 35 % de ces sommes soit **affectée aux communes membres des EPCI de la zone de proximité**. Cette fraction serait divisée en un nombre de parts égal au nombre d'EPCI concernés. La part d'un EPCI ne pourrait être ni inférieure à un cinquième, ni supérieure à quatre cinquièmes de la fraction. Elle serait ensuite reversée aux communes membres de ces EPCI au *prorata* de leur population. Concrètement, cette fraction est donc affectée aux communes membres de la **communauté de commune de Soulaines** et à celle de la **communauté de communes du pays de Der**, située dans le département voisin de la Haute-Marne.

Le **c du 1°** prévoit enfin qu'une fraction comprise entre 40 % et 60 % de ces sommes soit **affectée aux communes et aux EPCI de la zone de solidarité**. Cette fraction serait divisée en un nombre de parts égal au nombre de départements de la zone de proximité. La part de chaque département ne pourrait être ni inférieure à un cinquième, ni supérieure à quatre cinquièmes de la fraction. Elle serait ensuite reversée aux EPCI et communes pour la réalisation de projets concourant à la solidarité entre ces collectivités, sur la base d'un arrêté préfectoral pris sur proposition du conseil départemental. Concrètement, **l'ensemble des communes et EPCI du département de l'Aube et du département de la Haute-Marne** sont concernés.

3. L'affectation des sommes recouvrées au titre des installations de stockage de déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue (MHA-VL)

Le **2° du A du I** prévoit l'affectation des sommes recouvrées au titre des installations de stockage de déchets de moyenne et de haute activité à vie longue. **Il s'agit du centre de stockage de Cigéo, qui n'existe pas encore**. De ce fait, la fiscalité concernée par ces dispositions n'est à ce jour productrice d'aucun revenu et ne devrait pas l'être avant 2030.

Le **a de ce 2°** prévoit qu'une fraction comprise entre 1 % et 10 % de ces sommes soit **affectée aux communes de la zone d'implantation**, à parts égales entre chaque commune bénéficiaire. Concrètement, seraient concernées les trois communes de Bure (Meuse - 55), de Saudron (Haute-Marne - 52) et Mandres-en-Barrois (55).

Le **b du 2°** prévoit qu'une fraction comprise entre 25 % et 45 % de ces sommes soient **affectée aux EPCI de la zone d'implantation**, à parts égales entre chaque EPCI bénéficiaire. Dans les faits, seraient concernées les deux communautés de communes des Portes de Meuse (55) et du bassin de Joinville-en-Champagne (52).

Le **c du 2°** prévoit qu'une fraction comprise entre 10 % et 25 % de ces sommes soit **affectée aux EPCI de la zone de proximité**. Cette fraction serait répartie entre les EPCI bénéficiaires dans des proportions comprises entre un vingtième et dix vingtièmes. Concrètement, les communautés d'agglomération de Bar-le-Duc Meuse (55) et du Grand Saint-Dizier Der (52), ainsi que la communauté de communes de Commercy Void Vaucouleur (55) pourraient être concernées.

Le **d du 2°** prévoit qu'une fraction comprise entre 25 % et 40 % de ces sommes soient **affectée aux départements de la zone de solidarité**. Cette fraction serait répartie entre les départements bénéficiaires dans des proportions comprises entre un quart et trois quarts. Ces dispositions concerneraient les deux départements de la Meuse et de la Haute-Marne.

Le *e* du 2° prévoit l'affectation d'une fraction comprise entre 1 % et 20 % de ces sommes aux **régions de la zone de solidarité**, c'est-à-dire, en l'espèce, à la **seule région Grand-Est**.

B. L'ADAPTATION DU FONCTIONNEMENT DE LA TAXE D'ACCOMPAGNEMENT JUSQU'À L'OBTENTION DE L'AUTORISATION DE CRÉATION DE CIGÉO

Le **II du présent article** crée un dispositif temporaire venant **déroger aux dispositions de l'article L. 542-11-1 du code de l'environnement** relatives aux modalités d'affectation du produit du tarif d'accompagnement.

Pour mémoire, cet article reconduit les dispositions en vigueur depuis 2000¹, c'est-à-dire l'affectation de deux fractions définies dans la limite de 20 % **aux communes** de chaque département dont une partie du territoire est située à moins de dix kilomètres de l'accès principal au laboratoire de Bure **et aux EPCI** du département comprenant une ou plusieurs de ces communes au *prorata* de la population de ces dernières, le solde étant reversé aux GIP « Objectifs Meuse » et « Haute-Marne ».

Le **II du présent article substitue une autre clé de répartition** dans les départements sur le territoire duquel existe un laboratoire géologique mais où n'existe pas encore de centre de stockage. Dans ce cas, qui vise la **situation de Cigéo pour lequel un laboratoire existe mais où le centre de stockage n'est pas encore ouvert**, le produit du tarif d'accompagnement serait réparti en un nombre de parts égal au nombre de départements concernés – soit **deux parts**, d'une pour le département de la Meuse et l'autre pour celui de la Haute-Marne – chacune comprise entre un tiers et deux tiers.

Deux fractions chacune déterminée par décret dans la limite de 20 %, seraient prélevées sur chacune de ces parts et versées :

- pour la première fraction, aux communes du département dont une partie du territoire est distante de moins de dix kilomètres du laboratoire de Bure, au *prorata* de la population de ces communes ;

- pour la seconde fraction, aux EPCI du département comprenant une ou plusieurs de ces communes, au *prorata* de la population de ces dernières.

Le solde de chacune de ces parts serait reversé aux GIP « Objectifs Meuse » et « Haute-Marne ».

¹ V de l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances, **elle n'a pas adopté cet article.**

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : EN ATTENDANT CIGÉO, LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LES SOLUTIONS TROUVÉES SUR LE TERRAIN

A. LA CONSÉCRATION AU NIVEAU LÉGISLATIF DES DISPOSITIONS RELATIVES AU TARIF DE STOCKAGE VERSÉ DANS L'AUBE

Les dispositions relatives à la fiscalité afférente au centre de stockage de déchets de Soulaines-Dhuys dans l'Aube **se bornent à consacrer au niveau législatif un cadre compatible avec les dispositions réglementaires d'application de la loi de finances pour 2000¹**, qui serait pour sa part abrogée. Ces dispositions prévoient déjà :

- l'affectation d'une **fraction de 20 %** du produit du tarif de stockage applicable au centre de Soulaines-Dhuys à la **communauté de commune de Soulaines** ;

- l'affectation de **deux fractions de 25,31 %** du montant à répartir aux communes membres de la **communauté de communes de Soulaines** et de **6,69 % de ce montant à celle du pays de Der** ;

- l'affectation de **deux fractions, l'une de 37,97 %** du montant à répartir aux communes et EPCI du département de l'**Aube**, et l'autre de **10,03 % de ce montant** aux communes et EPCI du département de la **Haute-Marne**.

Compatibilité des dispositions réglementaires en vigueur avec le cadre établi par le présent article

Collectivités concernées	Dispositions de l'article 63	Dispositions en vigueur
CC de Soulaines	Fraction comprise entre 15 % et 25 %	Fraction de 20 %
CC de Soulaines CC du pays de Der	Fraction comprise entre 25 % et 35 %, répartie entre 1/5ème et 4/5èmes	CC de Soulaines = 25,31 % CC du pays de Der = 6,69 % Somme = 32 %
Communes et EPCI de l'Aube Communes et EPCI de la Haute-Marne	Fraction comprise entre 40 % et 60 %, répartie au prorata de la population	Aube = 37,97 % Haute-Marne = 10,03 % Somme = 47 %

Source : commission des finances du Sénat

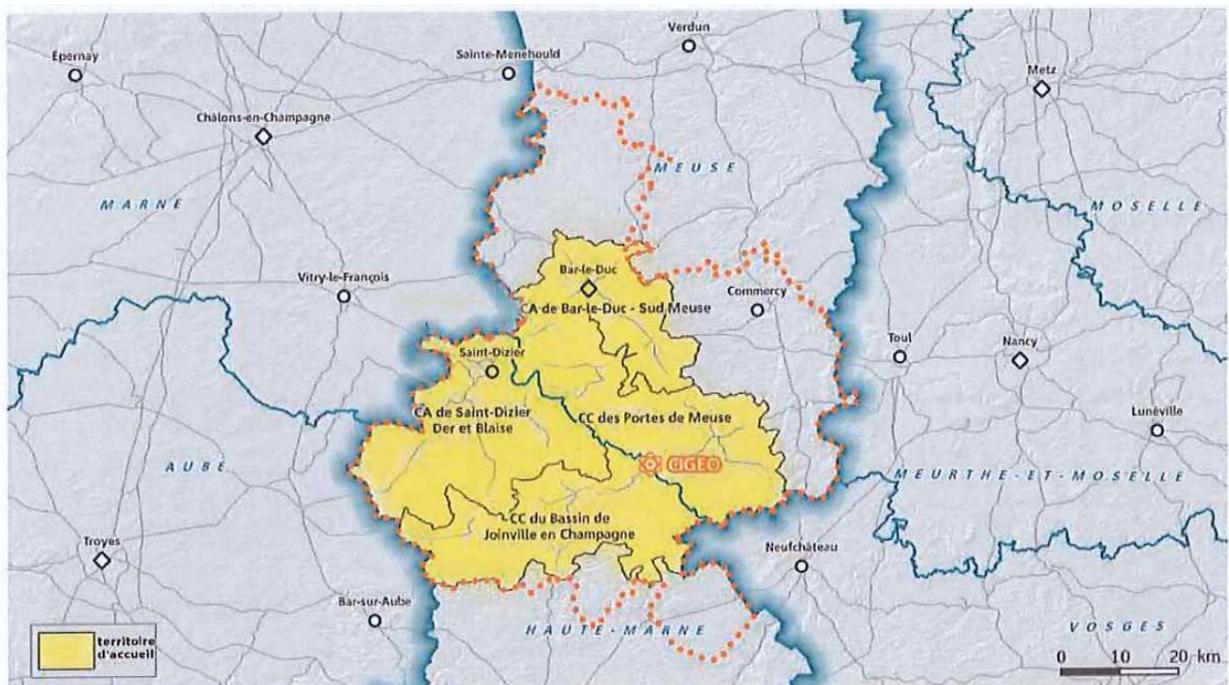
¹ Décret [n° 2000-361 du 26 avril 2000](#), modifié par le décret n° 2013-737 du 12 août 2013.

Les intervalles fixés par le 1° du A du présent article permettent de **conserver cette répartition, qui ne devrait pas être amenée à évoluer.**

B. POUR LE TARIF DE STOCKAGE AFFÉRENT À CIGÉO, LA DÉFINITION D'UNE CLÉ DE RÉPARTITION CONFORME AU RÉSULTAT DE LA CONSULTATION MENÉE SUR LE TERRAIN

L'application aux infrastructures de stockage des déchets radioactifs de la fiscalité de droit commun, essentiellement foncière, génèrerait une fois le centre de stockage mis en service des retombées fiscales à hauteur de 43 millions d'euros par an, ce qui constitue une manne financière non négligeable. Toutefois, en l'absence de règles d'affectation spécifiques, seules les collectivités d'implantation de centre en bénéficieraient, alors **que le projet de territoire associé à la présence de ce centre est bien plus large.** C'est pourquoi il a été décidé de substituer aux taxes foncières (qui font l'objet d'un abattement de 90 %), une **répartition plus large du produit de la taxe de stockage**¹.

**Le centre industriel de stockage géologique (Cigéo)
et son territoire d'accueil**



Source : Préfecture de la Meuse, Projet de développement du territoire pour l'accompagnement de Cigéo

¹ Article 127 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Le projet de territoire tel que défini par la préfecture de la Meuse comprend en effet deux axes¹. Il prévoit d'une part de réaliser les aménagements qui permettront la construction et l'exploitation de Cigéo, ce qui implique notamment :

- de **densifier la desserte routière** de proximité autour de Cigéo ;
- de **réactiver une liaison ferroviaire** jusqu'au centre de stockage ;
- de permettre **l'acheminement des fluides** par le déploiement des réseaux.

Le projet de territoire prévoit également, dans son second axe, de dynamiser le potentiel socio-économique de la zone de proximité :

- en créant les conditions d'un développement économique équilibré dès les aménagements préalables, par exemple en **accompagnant les entreprises dans leur projet d'installation** et de développement *via* une offre foncière et immobilière d'hyper proximité ;

- en mobilisant les outils susceptibles d'avoir un **effet sur l'emploi**, en accompagnant les demandeurs d'emploi et les publics en insertion afin qu'ils bénéficient des offres d'emploi générés par Cigéo ou en mettant en œuvre la clause sociale pour les marchés relatifs au centre de stockage ;

- en offrant un **habitat de proximité** et énergétiquement performant, notamment par la **rénovation de logements** à proximité de la zone d'implantation ;

- en **réinvestissant l'offre de santé sur le territoire**.

Dans ces conditions, des modalités d'affectation permettant de faire bénéficier l'ensemble des collectivités locales qui prennent part au projet a été nécessaire. Une consultation menée par la préfecture de la Meuse a ainsi abouti à une répartition envisagée comme suit :

- l'affectation d'une **fraction de 5 % à la région Grand Est**, au titre de ses compétences de transport et de développement économique ;

- l'affectation d'une **fraction de 33 % du montant généré par le tarif de stockage aux départements de la Meuse et le Haute-Marne**, à répartir soit à 60 % pour les collectivités du premier département et à 40 % pour les collectivités du second, soit à parts égales ;

- l'affectation d'une **fraction comprise entre 9 % du montant à répartir aux EPCI jouant un rôle de centralité à proximité du site** - c'est-à-dire les communautés d'agglomération de Bar-le-Duc Meuse et du Grand Saint-Dizier Der, ainsi qu'une **fraction de 2 % de ce montant à la communauté de commune de Commercy Void Vaucouleur**, située à proximité de l'agglomération de Nancy - ;

¹ Préfecture de la Meuse, *Projet de développement du territoire pour l'accompagnement de Cigéo*, 2019.

- l'affectation d'une **fraction de 36 % pour les deux EPCI de la zone d'implantation**, soit l'affectation de 18 % à la communauté de communes des Portes de Meuse et de 18 % à la communauté de communes du bassin de Joinville-en-Champagne ;

- enfin, l'affectation d'une fraction de 2 % du produit du tarif de stockage à chaque commune d'implantation, soit **6 % répartis à parts égales entre les communes de Bure, de Saudron et de Mandres-en-Barrois**.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que **la rédaction du présent article permettra, lorsque le centre de stockage de Cigéo aura ouvert, de mettre en œuvre les solutions remontées du territoire** et issues de la consultation menée par la préfecture de la Meuse.

Comparaison de la répartition envisagée avec le cadre établi par le présent article

Collectivités concernées	Dispositions de l'article 63	Répartition envisagée
Commune de Bure Commune de Saudron Commune de Mandres-en-Barrois	Fraction comprise entre 1 % et 10 %, répartie à parts égales	Fraction de 2 % pour chaque commune Somme = 6 %
CC des Portes de Meuse CC du bassin de Joinville-en-Champagne	Fraction comprise entre 25 % et 45 %, répartie à parts égales	Fraction de 18 % pour chaque EPCI Somme = 36 %
CA de Bar-le-Duc Meuse CA du Grand Saint-Dizier Der CC de Commercy Void Vaucouleur	Fraction comprise entre 10 % et 25 %, répartie entre 1/20ème et 10/20èmes	Bar-le-Duc Meuse = 9 % Grand Saint-Dizier = 9 % Commercy Void Vaucouleur = 2 % Somme = 20 %
Meuse Haute-Marne	Fraction comprise entre 25 % et 40 %, répartie entre 1/4 et 3/4	Pour les deux départements = 33 % Soit : - 60 % Meuse et 40 % Haute-Marne - 50 % Meuse et 50 % Haute-Marne
Région Grand Est	Fraction comprise entre 1 % et 20 %	Fraction de 5 %

Source : commission des finances du Sénat

C. UNE RÉPARTITION DÉROGATOIRE DU TARIF D'ACCOMPAGNEMENT DANS L'ATTENTE DE LA CRÉATION DE CIGÉO

L'ouverture du centre de stockage de Cigéo n'est toutefois pas prévue avant 2030 au plus tôt. Dans ces conditions, le tarif de stockage, dont le produit sera nul jusqu'à la date de mise en service du centre, ne saurait constituer une source de financement convenable pour le projet de territoire qu'il convient pourtant de mettre en œuvre avant l'ouverture du site.

Le présent article propose en conséquence **d'adapter, à titre transitoire, les modalités de répartition du produit du tarif d'accompagnement** dans les départements sur le territoire desquels se trouve un laboratoire souterrain mais pas encore de centre de stockage, ce qui correspond précisément à la situation de Cigéo.

Les modalités de répartition dérogatoires, valables jusqu'à l'ouverture de Cigéo, seraient assez proches des modalités de droit commun, à deux exceptions près :

- plutôt que de prévoir que les GIP reversent les sommes aux communes et aux EPCI concernés, comme c'est le cas actuellement, l'article 5 comme l'article 63 du présent PLF prévoient que **les fractions prélevées dans la limite de 20 % sont directement reversées aux communes et EPCI** ;

- dans le dispositif transitoire (article 63), les parts de chaque département n'ont pas à être égales, contrairement à ce qui est proposé pour le nouveau droit commun (article 5). Le **II du présent article** prévoit en effet qu'elles soient déterminées par décret dans un **intervalle compris entre un tiers et deux tiers**.

Comparaison des dispositions existantes, du droit commun proposé et du dispositif transitoire de l'article 63

Droit existant (article 43 LFI 2000 et mesures réglementaires)	Droit commun proposé (article 5)	Droit transitoire proposé (article 63)
Fraction de maximum 20 % reversée par les GIP aux communes des départements situés à moins de 10km de Bure - 6,34 % Meuse - 4,51 % Haute-Marne	Versement direct aux communes Les parts départementales sont égales	Versement direct aux communes Part comprise entre 1/3 et 2/3
Fraction de maximum 20 % reversée par les GIP aux EPCI des départements situés à moins de 10km de Bure - 5,23 % Meuse - 5,95 % Haute-Marne	Versement direct aux EPCI Les parts départementales sont égales	Versement direct aux communes Part comprise entre 1/3 et 2/3
Solde versé aux GIP « Objectif Meuse » et « Haute-Marne » 77,97 %, soit 38,99 % par GIP	Inchangé	Inchangé

Source : commission des finances du Sénat

Le peu de divergence entre le droit existant et le droit proposé, de même qu'entre le droit commun proposé à l'article 5 et le dispositif transitoire proposé à l'article 63, interroge.

Les rapporteurs spéciaux ont cru en trouver l'explication dans l'information qui leur a été transmise selon laquelle le Gouvernement avait initialement prévu d'instituer, avec le versement du solde aux GIP « Objectif Meuse » et « Haute-Marne », une troisième fraction déterminée par décret dans la limite de 4 %, qui aurait été reversée aux communes des EPCI sur le territoire desquels est situé l'accès principal du laboratoire souterrain,

c'est-à-dire aux **communes membres des communautés de communes des portes de Meuse et du bassin de Joinville en Champagne.**

Cette phrase n'a finalement pas été introduite dans le texte car, le projet de loi ne prévoyant pas de modalité de répartition entre ces communes, une censure pour incompétence négative aurait pu être encourue. **Ne disposant que de peu d'information à ce sujet, les rapporteurs spéciaux n'ont pas souhaité compléter cette lacune.** Ils accueilleront toutefois favorablement des amendements en ce sens s'il apparaît qu'ils ne présentent pas de risque d'inconstitutionnalité.

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

ARTICLE 64

**Instauration et affectation d'un fonds de réserve
au profit des collectivités territoriales**

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.

Les rapporteurs spéciaux estiment que le dispositif proposé est trop brutal et inabouti pour être acceptable. 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, qui semblent avoir été définis de façon arbitraire 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.

Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux ont déposé un amendement FINC.3 visant à supprimer cet article.

Les rapporteurs spéciaux proposent de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PERMET À L'ÉTAT DE REVERSER AUX COLLECTIVITÉS LE PRODUIT DE LA FISCALITÉ LOCALE

A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » (ACT) VERSE PLUS DE 134 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES FISCALES

1. L'État collecte le produit de la fiscalité locale et le reverse aux collectivités par le biais du compte d'avances

Le compte d'avances aux collectivités territoriales, créé par le **II de l'article 46 de la loi de finances pour 2006**¹, garantit aux collectivités, ainsi qu'à divers organismes, le versement par l'État du produit des impositions directes locales sous forme d'avances mensuelles régulières calculées en fonction du produit voté par les organes délibérants des collectivités.

Une régularisation s'effectue sur les derniers versements en fin d'année lors de la mise en recouvrement définitive de chaque impôt, indépendamment de la collecte de ce produit par les services de l'État. Il est rappelé que **l'État procède seul à la collecte des impositions perçues sur rôle**, y compris lorsque ces impositions sont perçues au profit des collectivités territoriales.

On parle de « **douzièmes** » de fiscalité pour désigner les versements mensuels réalisés par l'État *via* le compte d'avances. Ces « douzièmes » sont prévus à **l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** s'agissant de la fiscalité affectée au « bloc communal », c'est-à-dire les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à **l'article L. 3332-1-1** de ce même code s'agissant des départements et à **l'article L. 4331-2-1** de ce code pour les régions.

2. L'augmentation des montants versés par l'intermédiaire du compte d'avances témoigne de l'interpénétration croissante des finances publiques locales et nationales

Le compte d'avances verse ainsi aux collectivités territoriales le produit de la fiscalité directe locale. C'est notamment le cas des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFNB), mais également la taxe d'habitation sur les seules résidences secondaires (THRS) depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), ainsi que des taxes additionnelles à ces impositions – comme, par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Liste des taxes dont le produit transite par le compte d'avances

Les taxes transitant par le compte et dont le produit revient intégralement aux collectivités territoriales et à des organismes divers sont les suivantes :

- taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- taxe d'habitation (TH) (depuis 2021, seule la taxe d'habitation portant sur les résidences secondaires continue à transiter par le compte d'avances) ;
- taxe professionnelle (jusqu'à la fin de 2009 s'agissant des rôles généraux) ;
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères (recouvrée avec la TF) ;
- taxe de balayage ;
- taxe pour frais de chambre d'agriculture (recouvrée avec la TF) ;
- taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie ;
- taxe pour frais de chambre des métiers ;
- taxe d'habitation sur les logements vacants.

Depuis 2011, transitent également par le compte d'avances dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). À compter de 2023, cette taxe ne transite plus par le compte ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB) ;
- la taxe additionnelle à la CVAE pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région (TA-CVAE) ;
- les taxes additionnelles à la CFE pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région (volet CCI-R de la TA-CFE) et pour frais de chambres régionales de métier et d'artisanat (volet CRMA de la TA-CFE).

Source : rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

Depuis la réforme de la taxe professionnelle, le **produit des impositions directes locales pesant sur les entreprises**, c'est-à-dire la contribution économique territoriale (CET), qui comprend le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), mais également les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), **transite également par le compte**. Depuis 2023, la CVAE ne fait plus l'objet de versement par le compte, puisque son produit est désormais entièrement perçu par l'État¹.

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

La suppression de la THRP et de la CVAE a donné l'affectation par l'État de fractions de TVA aux collectivités afin de compenser la suppression de ces recettes locales. **Ces fractions de TVA transitent également par le compte d'avances.**

Ainsi, dans le cadre de la suppression de la THRP, les départements¹, la Ville de Paris² et les EPCI³ se voient verser leurs fractions de TVA par ce biais. De même, **l'abondement par l'État du mécanisme du coefficient correcteur** permettant d'éviter les situations de sur- et de sous-compensation des communes percevant désormais la TFPB, constitué d'une fraction des frais de gestion perçus par l'État⁴, **est reversé à partir du compte d'avances.**

La suppression de la CVAE a donné lieu à des transferts de même nature : la fraction de TVA affectée aux régions en substitution de la CVAE⁵ supprimée dans le cadre de la baisse des impôts de production est également versée par ce vecteur. La réaffectation totale de la CVAE à l'État, dans le cadre de sa suppression programmée par le précédent gouvernement, a également donné lieu au versement de deux fractions aux EPCI⁶ et aux départements⁷.

Plus récemment, les parts départementale et communale de la **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**⁸ sont, depuis 2022 et 2023 respectivement, reversées par le biais du compte. Enfin, à compter de 2024, **les quatre vecteurs de financement de la formation professionnelle sont désormais fusionnés et remplacés par une fraction du produit de l'accise sur les énergies d'un montant de 1 113,7 millions d'euros**, marquant l'issue de la réforme du financement de la formation professionnelle.

Transitent également par le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » les **fractions de l'accise sur les énergies (ex-TICPE) visant à compenser aux collectivités territoriales des transferts de compétences** en application de l'article 72-2 de la Constitution.

Ainsi, les reversements d'accise sur les énergies pour les départements **au titre du RMI⁹ puis du RSA¹⁰** transitent par le compte depuis 2006 (+ 4,9 milliards d'euros), de même que les reversements d'accise aux régions **au titre de l'apprentissage¹¹**. Enfin, les frais de gestion de la TFPB

¹ 3° du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² 2° du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ 1° du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁴ IV de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁵ C du IV de l'article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁶ XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁷ XXV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁸ Article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁹ I de l'article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

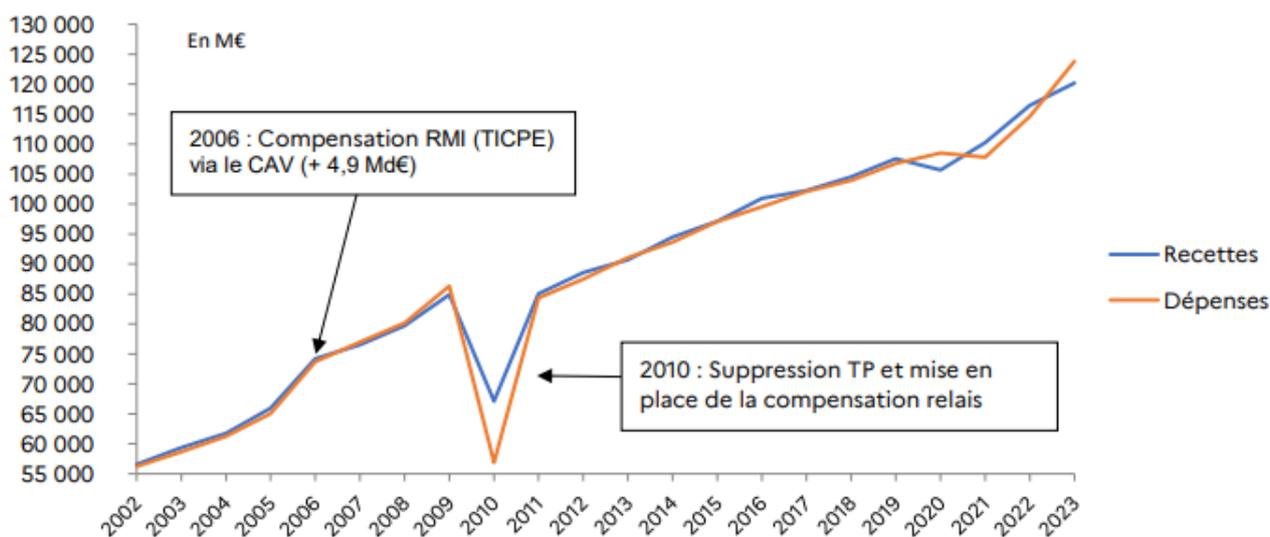
¹⁰ I de l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

¹¹ Article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

reversés aux départements au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP)¹ transitent également par le compte d'avances.

Recettes et dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales entre 2002 et 2023

(en millions d'euros)



Source : rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

Il résulte des réformes de la fiscalité locale et des transferts de compétences aux collectivités territoriales une **augmentation constante, depuis le début des années 2000, des montants transférés par le biais du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales** – à l'exception de l'année 2010, marquée par la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et durant laquelle les nouvelles impositions économiques ont été exceptionnellement recouvrées au profit de l'État sans transiter par le compte.

Alors qu'environ 57 milliards d'euros transitaient par le compte en 2002, ce ne sont pas moins de 134 milliards d'euros qui seraient reversée par son intermédiaire en 2025².

Comme le relève la doctrine³, l'augmentation des sommes versées par l'État aux collectivités territoriales est un **témoignage de l'interpénétration croissante des finances publiques locales et nationales**, et de l'interdépendance d'un système de plus en plus intégré et unifié.

¹ Article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025.

³ Michel Bouvier, Les finances locales, LDGJ, L'Extensio, 2022.

B. PAR LE PASSÉ, DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES AVANCES ONT ÉGALEMENT PERMIS DE FAIRE CONTRIBUER LES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

1. Dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), la « DGF négative » a pris la forme de prélèvements sur les avances de fiscalité

Entre 2014 et 2017, la contribution au redressement des finances publiques a consisté, pour les collectivités territoriales, en une **diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**, principalement de ces parts forfaitaires, attribuée à chaque catégorie de collectivités ainsi que pour les EPCI. Ainsi :

- la **dotation forfaitaire des communes** a diminué de 558 millions d'euros en 2014, de 1 450 millions d'euros en 2015 et à nouveau en 2016, puis de 725 millions d'euros en 2017, soit une réduction de **4,153 milliards d'euros sur cette période**¹ ;

- la **dotation d'intercommunalité versée aux EPCI** a diminué de 252 millions d'euros chaque année entre 2014 et 2017, soit une baisse de **1,008 milliards d'euros en quatre ans**² ;

- la **dotation forfaitaire des départements** a diminué de 476 millions d'euros en 2014, puis de 1 148 millions d'euros en 2016 et à nouveau en 2017, soit une diminution de **2,772 milliards d'euros sur la période**³ ;

- la **dotation forfaitaire des régions**, à l'époque où celles-ci percevaient encore la DGF, a diminué de 184 millions d'euros en 2014, puis de 451 millions d'euros en 2015, et à nouveau en 2016 et 2017, soit une réduction de **1,537 milliards d'euros sur la période**⁴.

Le montant de ces diminutions, appliquées aux DGF « catégorielles » était réparti entre les collectivités ou EPCI concernés **au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal**. Toutefois, lorsqu'une collectivité était appelée, en application de ce critère, à contribuer au-delà de la minoration du montant de DGF qui lui était appliquée, **le prélèvement était répercuté sur ses recettes fiscales** par un prélèvement sur les douzièmes versés par le compte « Avances aux collectivités territoriales », dans ce qu'il a été convenu d'appeler une « **DGF négative** »⁵.

¹ Article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

³ Article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

⁴ Article L. 4332-7 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

⁵ Antoinette Hastings-Marchadier, « Dotation et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie », Gestion et finances publiques, 2017, n° 2.

2. Le volet correctif des contrats dits « de Cahors » reposait sur des prélèvements sur les avances de fiscalité à titre de sanction

Sous la mandature précédente, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu une autre modalité d'association des collectivités territoriales à l'équilibre des comptes publics, **les contrats dits « de Cahors »**. Ce dispositif, qui ne concernait que les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du budget principal dépassaient 60 millions d'euros, supposait un « *dialogue entre l'État, représenté par le préfet, et les collectivités afin d'aboutir à un « contrat » de trois ans portant sur l'évolution des finances de la collectivité concernée.* »¹ L'objectif global d'évolution des dépenses des collectivités ou « ODEDEL »² était fixé à + 1,2 % par an.

Outre ce volet « préventif » fondé sur le dialogue, le dispositif imaginé à l'époque pouvait s'appuyer sur un **volet « correctif »** visant à sanctionner les collectivités qui dépasseraient l'objectif d'évolution de 1,2 % par an.

Ainsi, **l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**³ prévoyait que, lorsque l'objectif annuel de dépense fixé par le contrat était dépassé, il était appliquée « *une reprise financière dont le montant était égal à 75 % de l'écart constaté* », dans la **limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal** de l'année considérée. Pour les collectivités ayant refusé de conclure un contrat avec l'État, le montant de la reprise financière s'élève à 100 % de l'écart constaté, toujours dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Si, à l'issue d'une procédure contradictoire entre la collectivité et le représentant de l'État, le préfet décidait de procéder à une reprise, celle-ci était prélevé soit :

- pour les régions, la Collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que le Département de Mayotte, sur la fraction de TVA transférée en compensation de la suppression de la DGF des régions⁴ ;

- **pour les autres collectivités et EPCI, sur les douzièmes de fiscalité versés par le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».**

¹ Gil Desmoulin, « La fin des « contrats de Cahors » : quelles leçons ? », Gestion et finances publiques, 2024, n° 2.

² Pour « objectif d'évolution des dépenses locales ».

³ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁴ Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

3. Malgré des objectifs ambitieux, aucun mécanisme de maîtrise des finances des collectivités n'existe aujourd'hui faute de consensus sur la méthode

Alors que la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027¹ prévoit un **ODEDEL fixé à - 0,5 % par an en volume pour cette période**, soit un objectif sensiblement plus ambitieux encore que celui prévu sous l'empire des « contrats de Cahors », aucun mécanisme de maîtrise des finances des collectivités ne peut garantir l'atteinte de cet objectif.

Trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales prévu à l'article 17 de la LPFP 2023-2027

(en pourcentage)

	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en valeur	4,8	2,5	1,6	1,3	1,3
Indice des prix à la consommation (hors tabac)	4,8	2,5	2,0	1,8	1,8
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en volume	0,0	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5

Source : commission des finances du Sénat

Le mécanisme proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques initialement déposé au Parlement a en effet été rejeté par les parlementaires. Ce dispositif était, à juste titre, considéré comme attentatoire aux libertés locales, dans la mesure où, s'il était pour l'essentiel inspiré des contrats de Cahors, il **comportait plusieurs « innovations » inacceptables**, en particulier l'exclusion, avant même la signature de tout contrat, de l'octroi de certaines dotations de l'État.

Mais si ces nouveaux « contrats » léonins ont – et c'est heureux – été rejetés, aucun mécanisme alternatif de participation des collectivités au redressement des finances publiques n'a été proposé depuis par le Gouvernement.

¹ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Ainsi, si le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » a pu être mobilisé par le passé pour faire contribuer les collectivités territoriales à l'effort collectif, **son utilisation à cette fin aujourd'hui est plus marginale.**

En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, les prélèvements dits « pour participation à l'équilibre des comptes publics » dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au présent PLF représentent **139,5 millions d'euros**. Ce montant paraît, dans les faits, quelque peu surestimé puisqu'il inclut le prélèvement relatif aux lois « SRU » et « Duflot », qui représente le prélèvement le plus important (65,2 millions d'euros) mais ne constitue pas un prélèvement en faveur de l'équilibre des comptes publics dans le même sens que les prélèvements relatifs à la CRFP ou aux contrats de Cahors.

Listes de prélèvements pour participation à l'équilibre des comptes publics appliqués sur les versements du compte d'avances aux collectivités territoriales

(en euros)

Intitulé du prélèvement	Base légale	Collectivités concernées	Montant en 2023
Prélèvement relatif au transfert de la TASCOM figée	Article L.2334-7 CGCT	Bloc communal	94 987
Prélèvement relatif à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)	Articles L.2334-7-3, L.5211-28 et L.4332-7 CGCT	Bloc communal	62 425 788
Prélèvement pour apurement d'indu-DGF	Articles L.2334-1 à 3 et L.2334-7 à 12 (communes) et articles L.5211-28 à 33 (EPCI)	Bloc communal	6 572
Prélèvement Fonds national des aides à la pierre (FNAP)		Bloc communal	0
Prélèvement relatif aux lois "Solidarité et renouvellement urbains" (SRU) et "Mobilisation du foncier public en faveur du logement"	Articles L.302-7 et L.302-9-1 CCH	Bloc communal	65 240 200
Prélèvement relatif au Fonds d'aménagement urbain (FAU) en faveur des départements d'Outre-mer		Bloc communal	0
Prélèvements relatifs à la suppression des contingents communaux d'aide sociale	Article L.2334-7-2 CGCT	Bloc communal	754 272
Prélèvement de recentralisation sanitaire des départements vers le fonds d'intervention régional (FIR)	Articles 107 LFI 2015 et 47 LFSS 2015	Départements 06 et 75	10 993 996
Prélèvements relatifs aux contrats de Cahors		Toutes collectivités	0
TOTAL			139 515 815

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

C. AUJOURD'HUI, LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES AVANCES PERMETTENT PRINCIPALEMENT D'ALIMENTER DES FONDS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE, PARFOIS ASSORTIS DE MÉCANISMES DE MISE EN RÉSERVE PRUDENTIELLE

1. Toutes les catégories de collectivités territoriales disposent de fonds de péréquation alimentés par des prélèvements sur les avances versées par le compte de concours financiers

Outre le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui constitue le principal instrument de péréquation horizontale entre collectivités, **chaque catégorie de collectivités dispose d'un instrument national de péréquation horizontale** : le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour le bloc communal, le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNP-DMTO) pour les départements et le fonds de solidarité régional (FSR) pour les régions.

Listes de prélèvements pour péréquation appliqués sur les versements du compte d'avances aux collectivités territoriales

(en millions d'euros)

Intitulé du prélèvement	Base légale	Collectivités concernées	Montant en 2023
Prélèvement au fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	Article 78 LFI 2010	Bloc communal	3 324,5
Prélèvement au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Article L.2336-3 CGCT	Bloc communal	986,5
Prélèvement au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	Article L.2531-13 CGCT	Bloc communal	350,0
Prélèvement au fonds national de péréquation de la CVAE perçue par les départements	Article L.3335-1 CGCT	Départements	0,0
Prélèvement au fonds national de péréquation des DMTO (FNP-DMTO)	Article L.3335-2 CGCT	Départements	1 998,6
Prélèvement au fonds de solidarité en faveur des départements	Article L.3335-3 CGCT	Départements	0,0
Prélèvement au fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FSDIF)	Article L.3335-4 CGCT	Départements	60,0
Prélèvement transports au bénéfice d'Île-de-France Mobilités (IDFM) et de la région Île-de-France (IDF)	Article L.2334-25-1 CGCT	Région IDF	41,6
Prélèvement au fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse (FPRR)	Article L.4332-9 CGCT	Régions	0,0
Prélèvement au fonds de solidarité régional (FSR)	Article L.4332-9 CGCT	Régions	23,8
TOTAL			6 785,1

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

a) *La péréquation horizontale du bloc communal est principalement réalisée par la voie du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été **créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012¹**, codifié aux articles L. 2336-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale à l'échelle d'un ensemble intercommunal (EI). De 360 millions d'euros en 2013, **la solidarité au sein du bloc communal s'est accrue : elle atteint 1 milliard d'euros depuis 2016.**

Lors de la création du FPIC, de nouveaux indicateurs financiers ont dû être institués pour servir de socle aux prélèvements et reversements s'opérant à l'échelle « agrégée » des territoires. La richesse d'un territoire est ainsi appréciée grâce à un nouvel indicateur : le **potentiel financier agrégé (PFIA), ajoutant la richesse de l'EPCI à de celle de ses communes membres.**

Plus précisément, le PFIA, tel qu'il est défini à l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est obtenu par la **consolidation des potentiels fiscaux d'un EPCI et de ses communes membres, majorée de la somme des dotations perçues par les communes membres l'année précédente.** Pour les ensembles intercommunaux concernés, le PFIA est majoré ou minoré par les contributions ou les reversements au titre du **fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).**

(1) Un prélèvement fondé avant tout sur les ressources

Conformément à l'article L. 2336-3 du CGCT, le critère unique établissant l'éligibilité d'un établissement intercommunal (EI) au prélèvement au titre du FPIC est la richesse d'un territoire, ici interprétée comme le fait de **disposer d'un PFIA par habitant supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale.** Le montant de la contribution du territoire est déterminé en fonction de sa population, multipliée par un **indice synthétique de prélèvement** qui est lui-même fonction :

- pour 75 %, d'un critère de ressources : l'écart relatif entre le PFIA par habitant et 0,9 fois le PFIA moyen par habitant ;

- pour 25 %, d'un critère de charges : l'écart relatif entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant.

Un plafonnement de la contribution est toutefois appliqué : le prélèvement ne peut excéder **14 % des ressources fiscales agrégées.** Pour les EI de la région Île-de-France, ce plafond s'applique au cumul des prélèvements opérés aux titres du FPIC l'année considérée et du FSRIF l'année précédente.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Un reversement majoritairement fondé sur les charges

Après application d'une quote-part réservée aux territoires ultramarins (voir encadré) et conformément à l'article L. 2336-5 du CGCT, **sont éligibles au reversement au titre du FPIC 60 % des EI métropolitains**, classés selon un **indice synthétique de reversement** qui est fonction :

- pour 60 %, d'un critère de charges : le rapport entre le revenu moyen par habitant en métropole et le revenu par habitant de l'EI ou de la commune isolée ;

- pour 40 %, de deux critères de ressources : d'une part, le rapport entre le PFIA par habitant moyen national et le PFIA par habitant de l'EI ou de la commune isolée (20 %) et d'autre part, pour les raisons évoquées *supra*, le rapport entre l'effort fiscal agrégé (EFA) de l'EI ou de la commune isolée et l'EFA moyen national (20 %).

Il est à noter que **le critère de l'EFA est même susceptible de s'appliquer deux fois, puisque sont exclus du reversement les EI ou communes isolées dont l'EFA est inférieur à 1.**

b) La péréquation départementale repose largement sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Avant 2020, la solidarité entre les départements reposait sur quatre instruments nationaux de péréquation horizontale. Outre un fonds de péréquation permettant la redistribution des ressources perçues au titre de la part départementale de la CVAE, **trois fonds redistribuaient une partie du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) :**

- un **fonds de péréquation des DMTO**¹ : créé en 2011, qui redistribuait 703 millions d'euros en 2019 ;

- un **fonds de solidarité des départements**², créé en 2014 et provisoirement reconduit en 2015 afin de réduire les inégalités relatives aux restes à charges en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS), qui a permis de redistribuer 586 millions d'euros en 2019 ;

- un **fonds de soutien interdépartemental (FSID)**³, créé en 2019 et doté de 250 millions d'euros.

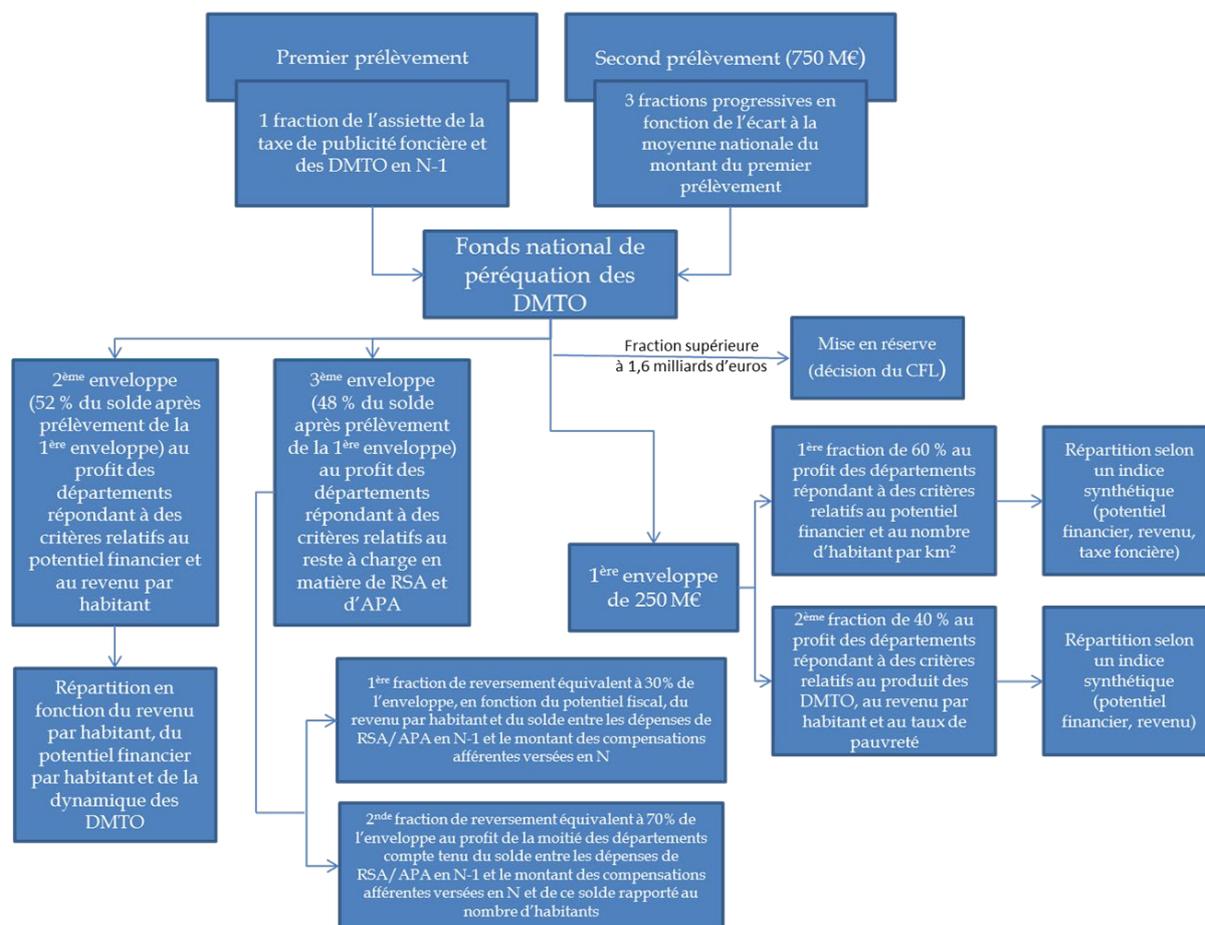
La loi de finances pour 2020 a procédé à la fusion de ces trois fonds en un fonds unique, le fonds national de péréquation des DMTO (FNP-DMTO). Les modalités de fonctionnement de ce nouveau fond, résultent de la volonté de conserver le fonctionnement des trois fonds préexistants. En conséquence de cette fusion, les ressources du fonds sont très importantes, puisqu'elles se sont élevées à **1 679 millions d'euros en 2020.**

¹ Article L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales.

³ Article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Schéma récapitulatif du fonctionnement du FNP-DMTO



Source : commission des finances du Sénat

Si les deux prélèvements alimentant le fonds correspondent pour l'essentiel aux modalités d'alimentation de l'ancien fonds de péréquation des DMTO, **les trois enveloppes correspondent quant à elles à la juxtaposition, dans un unique dispositif, des trois fonds de péréquation préexistants** : la première enveloppe reprend les modalités de répartition du FSID, la deuxième enveloppe reprend les modalités de répartition du fonds de péréquation des DMTO et la troisième enveloppe celles du fonds de solidarité des départements.

Il convient également de noter que le FNP-DMTO est à ce jour le seul dispositif de péréquation horizontale doté d'un « *fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles* » permettant la **mise en réserve de la dynamique haussière des DMTO en prévision de fluctuations futures à la baisse**, prévisibles compte tenu de la volatilité du produit de cette imposition (*cf. infra*).

Le fonds national de péréquation de la CVAE a quant à lui été **supprimé par la loi de finances pour 2023**, en cohérence avec la volonté du Gouvernement de supprimer l'imposition répartie par ce fonds.

c) La péréquation entre régions, marginale, s'est récemment dotée d'un nouveau fonds de solidarité régional (FSR) d'ampleur réduite

Jusqu'à 2022, la solidarité entre régions reposait sur un **fonds de péréquation des ressources des régions (FPRR) et de la collectivité de Corse**. Les ressources prises en compte dans le calcul du fonds étaient celles issues de la suppression de la taxe professionnelle, à savoir la CVAE, les IFER, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) perçues par les régions ainsi que les prélèvements et reversements au FNGIR.

Le fonds reposait sur une **logique de régulation de l'évolution, dans l'optique de faire converger les taux de croissance des ressources** des régions vers la moyenne : les régions dont le taux de croissance des ressources était supérieur à la moyenne étaient donc contributrices au fonds.

Ce fonds s'inscrivait en forte progression depuis sa création : il était ainsi alimenté à hauteur de 185 millions d'euros en 2020, contre 56 millions d'euros en 2015. Toutefois, avec la suppression de la part régional de la CVAE, le fonds a connu en 2021 une baisse de son montant (41,2 millions d'euros contre 185 millions d'euros l'année précédente).

En conséquence, la loi de finances initiale pour 2022¹ a **remplacé le FPRR par un nouveau fonds de solidarité régional (FSR)** dont le montant est assis sur la dynamique de la fiscalité régionale (imposition forfaitaire des entreprises de réseau, cartes grises), de la fiscalité transférée (fraction de TVA) et des concours financiers de l'État (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle). La péréquation régionale repose désormais :

- sur les montants attribués en 2020 et en 2021 au titre du FPRR et dorénavant intégrés dans la fraction de TVA perçue par les régions ;
- sur les sommes redistribuées par le FSR.

Le montant total prélevé au titre de ce nouveau fonds est égal à 0,1 % de la fraction de TVA attribuée aux régions en 2021, soit 9,7 millions d'euros, ce qui représente 5 % des sommes redistribuées en 2020 par le FPRR. Depuis, le montant du fonds augmente chaque année de 1,5 % de la dynamique de la fraction de TVA attribuée aux régions. **En 2023, le fonds a redistribué 23,8 millions d'euros et devrait redistribuer 26,7 millions d'euros en 2024.**

Seules les régions dont la somme des ressources (fraction de TVA remplaçant la CVAE, IFER, DCRTP, taxe sur les certificats d'immatriculation), **rapportée à la population, est supérieure à 80 % de la moyenne sont contributrices**. Le prélèvement étant réparti entre elles au prorata de leur population. Les montants prélevés par le fonds sont reversés aux régions non

¹ Article 196 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

éligibles au prélèvement, soit **en 2023 la Corse ainsi que l'ensemble des régions d'outre-mer et Mayotte**. Le reversement est déterminé en fonction de la population, pondérée par un indice synthétique composé :

- du rapport entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des régions et le revenu par habitant de la région bénéficiaire, à hauteur de 55 % ;

- du rapport entre la proportion de personnes âgées de 15 à 18 ans dans la population de la région bénéficiaire, et cette proportion constatée sur l'ensemble des régions, pour 40 % de l'indice ;

- du rapport entre la densité moyenne de l'ensemble des régions et la densité de la région bénéficiaire, à hauteur de 5 %.

2. Les quelques mécanismes de mise en réserve existants sont largement insuffisants

a) À ce jour, les principaux dispositifs prudentiels concernent les départements

Les départements constituent la principale catégorie de collectivités pour laquelle existent des mécanismes de mise en réserve. Cette situation est aisément compréhensible compte tenu de la sensibilité des recettes départementales à la conjoncture : en effet, **la majorité des recettes fiscales des départements sont également corrélées à la conjoncture**, à l'instar des DMTO, qui dépendent de la situation du marché immobilier. Depuis 2021 ; et *a fortiori* depuis 2023 ; s'ajoute à cette liste la TVA, qui est elle aussi fortement sensible à la conjoncture. **La fiscalité liée à la conjoncture économique représenterait ainsi entre deux tiers et trois quarts des recettes fiscales des départements.**

Dans ces conditions, le législateur puis le pouvoir réglementaire ont établi des **dispositifs prudentiels visant à « épargner » une partie de la dynamique de la fiscalité lorsque la conjoncture est défavorable afin de disposer de réserves lorsque la conjoncture se dégrade.**

Le premier de ces dispositifs est le « *fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles* » mentionné au **troisième alinéa de l'article L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales**. Le fonctionnement de ce dispositif, « greffé » au FNP-DMTO est simple : lorsque les ressources du fonds excèdent 1,6 milliard d'euros, **le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau**. Sur décision du CFL, tout ou partie des sommes mises en réserve viennent abonder les ressources mises en répartition l'année suivante.

En complément de ce dispositif « collectif », un dispositif de mise en réserve « individuel », codifié à **l'article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales**, permet à chaque département d'affecter en réserve une fraction des DMTO, puis de libérer les sommes ainsi conservées « *lorsque le département enregistre une dégradation caractérisée de sa situation financière* ».

Enfin, un troisième dispositif de mise en réserve a été créé par le législateur dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale en 2020, qui a vu la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP). L'article 16 de la loi de finances pour 2020¹ a en effet créé un **fonds de sauvegarde des départements**, alimenté par une fraction de la dynamique annuelle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour un montant initial de 250 millions d'euros.

b) Les crises récentes tendant à démontrer l'insuffisance des mécanismes de mise en réserve existants et la pertinence d'outils de plus grande ampleur

L'expérience récente tend toutefois à montrer que ces fonds sont largement insuffisants pour faire face aux aléas conjoncturels. La chute vertigineuse des DMTO que connaissent actuellement les départements en est un bon exemple : en effet, en 2023, les départements ont connu une **diminution de 21 % de leurs recettes de DMTO, qui devrait se poursuivre en 2024**, avec une baisse attendue de l'ordre de 13 %.

Ce recul représente en valeur absolue une baisse très importante, de 3,7 milliards d'euros en 2023 et d'environ 1,7 milliard d'euros en 2024. Face à ces montants très significatifs, les mécanismes actuels de mises en réserve semblent largement insuffisants.

S'agissant de la mise en réserve collective du FNP-DMTO, le comité des finances locales a décidé, lors de sa séance du 12 juillet 2022, de mettre en réserve 191 millions d'euros, qui se sont ajoutés aux 58 millions d'euros mis en réserve en 2021 et non libérés. En 2023, le CFL a décidé de ne pas abonder **la réserve, d'un montant de 249 millions d'euros**, ni de la libérer. En 2024, dans le contexte de baisse du montant des DMTO que l'on sait, **le comité des finances locales a fait le choix de libérer intégralement la réserve.**

S'agissant des mises en réserve individuelles de DMTO par les départements, **leur montant total s'élevait en 2023 à 1,0 milliard d'euros au total, pour 37 départements** ayant choisi de constituer de tels coussins contracycliques. Compte tenu de la poursuite de la chute des recettes de DMTO, une large partie d'entre eux reprendra en 2024 les recettes qu'ils ont ainsi épargnées. Entendue par les rapporteurs spéciaux, la direction générale des collectivités territoriales a indiqué que **la quasi-totalité des départements avait « libéré » leurs réserves.**

Enfin, le fonds de sauvegarde des DMTO a bénéficié de la dynamique d'une fraction de TVA sur une « base » de 250 millions d'euros : **au bout de deux ans, 53 millions d'euros avaient ainsi été accumulés dans le fonds de sauvegarde.** Face à la très forte diminution des DMTO constatée en 2023, les montants affectés au fonds de sauvegarde ont toutefois déjà été « libérés » par la loi de finances pour 2024², avec un abondement supplémentaire de l'État à

¹ 2° du 4 du E du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Article 131 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

hauteur de 53 millions d'euros. **En 2024, les sommes affectées au fonds de sauvegarde s'établissent donc à une trentaine de millions d'euros, alors que la situation des départements s'est considérablement dégradée** et que 29¹ d'entre eux seraient, selon l'Assemblée des départements de France (ADF), éligible à un reversement en 2025.

La situation actuelle est donc la suivante : alors que les départements ont subi une diminution de 5,4 milliards d'euros de recettes en deux ans, **les montants disponibles en 2024 pour soutenir ces collectivités ne s'élèvent qu'à 1,28 milliard d'euros**, soit au titre de la réserve du FNP-DMTO, du fonds de sauvegarde ou des réserves individuelles. Au surplus, la plupart des montants mis en réserve l'ont été à titre individuel par une partie des départements, les autres départements étant « *uniquement protégés par des mécanismes collectifs moins bien dotés* »² (280 millions d'euros, tout au plus).

Si l'on s'intéresse aux autres catégories de collectivités territoriales, on constate également que l'absence de mécanisme de mise en réserve de la dynamique des recettes est dommageable en cas d'aléa conjoncturel important. Ainsi, **la poussée inflationniste de 2022 et 2023 s'est accompagnée, en particulier pour certaines collectivités du bloc communal, d'une hausse très importante des dépenses de personnel – du fait de la revalorisation du point d'indice – et des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain, ainsi que des dépenses de denrées alimentaires. S'il est indéniable que le « *filet de sécurité* »³ adopté dans la loi de finances rectificative pour 2022 a eu un effet bénéfique pour les collectivités concernées, il est également exact que son coût pour les finances publiques s'est élevé à 414,7 millions d'euros pour la seule année 2022.**

Un dispositif prudentiel aurait pu permettre d'atténuer l'impact de la crise inflationniste sur les finances publiques.

¹ Il s'agit des départements suivants : Aisne, Ardennes, Aude, Bouches-du-Rhône, Cher, Creuse, Dordogne, Doubs, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Indre-et-Loire, Loir et Cher, Loire, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Nord, Pas-de-Calais, Saône-et-Loire, Vienne, Territoire de Belfort, Seine-Saint-Denis, Guadeloupe, Martinique, Réunion.

² Cour des comptes, *Les finances publiques locales, 2024, Fascicule n° 2.*

³ Article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN FONDS DE RÉSERVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFIN DE LIMITER LA PROGRESSION DE LA DÉPENSE LOCALE

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

A. LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT DU PRÉLÈVEMENT AU TITRE DU FONDS DE RÉSERVE

Le **I** prévoit que ce fonds soit alimenté, à compter de 2025, par un prélèvement sur le montant des impositions versées aux collectivités territoriales dont les **dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ont été supérieures à 40 millions d'euros en 2023**.

1. Le fait générateur du prélèvement

Le fait générateur de ce prélèvement en année N serait le dépassement, pour l'année N-1, d'un solde de référence des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre.

Aux termes du II, le solde de référence correspond à la différence entre le solde prévisionnel des administrations publiques locales (APUL) mentionné dans l'article liminaire de la loi de finances, retraité du solde prévisionnel des organismes divers d'administration locale (ODAL).

Il serait déterminé par arrêté du ministre du budget selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

2. Le montant, la répartition et la mise en œuvre du prélèvement

Aux termes du **premier alinéa du III**, le montant du prélèvement réalisé en année N est en principe égal à l'écart, pour l'année N-1, entre le solde de référence et le solde effectivement réalisé par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre. Toutefois, ce principe est assorti d'une importante nuance puisque le **dernier alinéa du III** précise que le prélèvement ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF)¹ du budget principal d'une collectivité.

¹ Les recettes réelles de fonctionnement sont minorées des atténuations de produit, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre un EPCI et ses communes membres. Pour les communes de la Métropole du Grand Paris, les RRF sont en outre minorées du montant de la dotation individuelle au Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

S'agissant de la répartition du prélèvement entre les collectivités contributrices, le **deuxième alinéa du III** indique qu'elle est réalisée au prorata de la somme des ressources nettes qui leur ont été versées au titre de l'année civile précédente par la voie du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »¹.

Enfin, le **V** exclut du champ d'application du prélèvement, sans que l'on sache à quelle étape du calcul appliquer cette exclusion, le produit :

- de la part du produit de l'accise sur les énergies affectée à chaque département et à Saint-Pierre et Miquelon en compensation du transfert aux départements du **financement du revenu minimum d'insertion (RMI)**², de la **création du revenu de solidarité active (RSA)**³ et de la **départementalisation de Mayotte**⁴ ;

- la part du produit de l'accise sur les énergies affectées aux régions, à la Collectivités de Corse, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et au département de Mayotte en compensation du transfert à ces collectivités de la **compétence en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage**⁵ ;

- des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) affectés aux départements par le biais du **dispositif de compensation péréquée (DCP)**⁶.

Le **même V** exclut également du champ du prélèvement les établissements publics fonciers locaux (EPFL).

3. Les exonérations du prélèvement

Le **VI du présent article** prévoit d'exonérer du prélèvement au titre du fonds de réserve certaines collectivités qui, bien que présentant un montant de DRF en 2023 supérieur à 40 millions d'euros, remplissent certains critères de fragilité financière. Il s'agit :

- des 250 premières communes classées l'année N-1 selon l'indice synthétique utilisé pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)⁷ ;

¹ Mentionné au II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

³ Article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁴ Article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁵ Article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁶ Article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales.

⁷ 1° de l'article L. 2334-16 du code général des collectivités territoriales.

- des 2 500 premières communes classées l'année N-1 en fonction de l'indice synthétique utilisé pour la répartition de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR)¹ ;
- des établissements publics territoriaux (EPT) dont l'ensemble intercommunal n'était pas contributeur au FPIC l'année N-1 ;
- des 300 premiers EPCI à fiscalité propre classés l'année N-1 en fonction de l'indice synthétique permettant de répartir la dotation de péréquation interne à la dotation d'intercommunalité² ;
- des 20 premiers départements classés l'année précédente en fonction de l'indice de fragilité sociale défini pour la répartition du fonds de sauvegarde des départements³ ;
- des régions qui n'étaient pas contributrices, l'année N-1, au fonds de solidarité régionale⁴.

B. CONSTITUTION ET LIQUIDATION DE LA MISE EN RÉSERVE

Le produit du prélèvement est affecté au fonds de réserve des collectivités territoriales créé par le **VII**, où ils sont mis en réserve. Le **VIII** dispose qu'à compter de 2026, les sommes affectées au titre d'une année sur le fonds abondent, les trois années suivant leur mise en réserve et à hauteur d'un tiers par année, le FPIC, le FNP-DMTO et le FSR.

Aux termes du **b du 1° du XI**, il revient au comité des finances locales (CFL) de répartir l'abondement entre ces trois fonds de péréquation.

Le **a du 1° et le 2° du IX** prévoient enfin que le CFL peut majorer ou minorer l'abondement dans la limite de 10 %, ce qui a pour effet de diminuer ou augmenter, selon le cas, l'abondement qui sera versé au titre de l'année suivante.

Les **X, XI et XII** procèdent aux coordinations nécessaires à l'intégration de l'abondement du fonds de réserve aux ressources réparties, respectivement, par le FPIC, le FNP-DMTO et le FSR.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances, **elle n'a pas adopté cet article.**

¹ Article L. 2334-22-1 du code général des collectivités territoriales.

² **b du 1° du IV** de l'article L. 5211-8 du code général des collectivités territoriales.

³ **2° du 4 du E du V** de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁴ Article L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX: LE FONDS DE RÉSERVE, DONT LE FONCTIONNEMENT EST BRUTAL ET INABOUTI, EST INACCEPTABLE

A. UN PRÉLÈVEMENT MASSIF EN THÉORIE ET BRUTAL EN PRATIQUE

Les modalités de calcul du prélèvement au titre du fonds créé par le présent article sont le **premier et le principal écueil du dispositif**. En effet, le présent article commence par instituer un prélèvement, qui serait **mis en œuvre lorsqu'un « solde de référence » des collectivités territoriales serait dépassé**.

Ce prélèvement serait ensuite réparti entre les collectivités et EPCI contributeurs, définies en fonction de leur taille : sont en effet contributeurs au titre de ce prélèvement les collectivités et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) constatées dans le budget principal en 2023 sont **supérieures à 40 millions d'euros**. La répartition entre les collectivités serait ainsi réalisée **au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF), dans la limite de 2 % de ces RRF¹**.

1. Le prélèvement présente un risque élevé d'aléa moral et ne saurait atteindre ces objectifs

On comprend à la lecture de l'article que le prélèvement en question serait **d'autant plus élevé lorsque le solde constaté pour les collectivités territoriales est dégradé** par rapport au solde de référence. Si le but de la manœuvre consiste à améliorer le solde public, **le dispositif apparaît donc d'entrée comme complètement inadapté** : il aurait pour conséquence de priver de recettes les collectivités au moment même où celles-ci constatent une dégradation de leur solde.

Certes, le dispositif est présenté comme visant à **inciter les collectivités à maîtriser leurs dépenses**, afin de ne pas dépasser le solde de référence. Mais cet argument manque sa cible, puisque la rédaction soumise au Parlement comprend de nombreuses lacunes.

D'abord, **le prélèvement ne repose pas spécifiquement sur les collectivités qui contribuent au dépassement du solde**, mais sur les seules collectivités dont les DRF du budget principal dépassent 40 millions d'euros. Ainsi, une collectivité dont le budget est admirablement bien géré pourrait **être prélevée au titre du dépassement d'un solde global auquel elle n'a en rien contribué**. Cet écueil avait déjà été identifié dans la nouvelle version des

¹ Minorées des atténuations de produit, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre un EPCI et ses communes membres. Pour les communes de la Métropole du Grand Paris, les RRF sont en outre minorées du montant de la dotation individuelle au Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

« contrats de Cahors » proposée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ce qui avait contribué à faire rejeter ce dispositif.

À ce sujet, le rapporteur général relevait, en sa qualité de rapporteur du texte, que « le dispositif crée une *situation d'« aléa moral »*, dans la mesure où une collectivité n'est pas incitée à maîtriser sa dépense dès lors qu'elle perçoit sa catégorie comme « vertueuse » dans son ensemble. »¹ Le même vice entache aujourd'hui le dispositif soumis au Parlement.

On relève au passage que cette formulation, qui s'inspire de dispositifs passés visant à faire contribuer les collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques, **constitue un biais important puisqu'elle exclut les dépenses des budgets annexes**, qui peuvent être particulièrement importante, notamment pour certaines EPCI. Ainsi, en 2023, les DRF des budgets principaux aux EPCI s'élevaient à 31,23 milliards d'euros, alors que la prise en compte de leurs budgets annexes porte ce niveau à 43,93 milliards d'euros de dépenses réelles de fonctionnement – un **écart de 12,7 milliards d'euros**.

S'il est aisé de remarquer que **ce critère est repris des « contrats de Cahors »**, qui concernaient les collectivités dont les DRF du budget général représentaient plus de 60 millions d'euros, le dispositif proposé aujourd'hui est autrement plus attentatoire aux libertés locales et ce critère apparaît réellement discriminant.

2. Une mode de calcul qui aboutit à un prélèvement sans proportion avec les capacités contributives des collectivités

Ensuite, les modalités de détermination du montant du prélèvement sont obscures et n'offrent aucune garantie aux collectivités. Celui-ci est en effet égal à **l'écart entre le solde de référence et le solde constaté pour les collectivités locales**. Rien n'empêche en effet l'État de définir, dans la loi de finances de l'année, un solde de référence qu'il sait pertinemment que les collectivités ne peuvent pas atteindre, ce qui aurait pour conséquence un dépassement prévisible de ce solde de référence et la définition d'un montant très élevé de prélèvement.

Surtout, ce mode de calcul aboutit en pratique à la **définition d'un prélèvement théorique excessivement élevé**, comme c'est le cas, dans la rédaction du Gouvernement, pour l'année 2025. L'évaluation préalable du présent article indique ainsi que pour 2024, « *l'écart de solde est estimé, à date des dernières prévisions, à - 14,2 milliards d'euros* ».

¹ Rapport n° 86 (2022-2023) fait par Jean-François Husson au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, déposé le 27 octobre 2022. Se reporter au commentaire de l'article 23.

Dans ces conditions, le montant du prélèvement est en vérité déterminé non par l'écart de solde, mais par le nombre de collectivités assujetties et la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement, qui constitue une **garantie forte au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel**¹.

Le montant du prélèvement n'est donc pas à proprement parler « réparti » entre les collectivités territoriales au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement. Dans ces conditions, le dispositif revient en réalité à **prélever, pour chaque collectivité effectivement assujettie, 2 % de ses RRF.**

Cette malfaçon constitue, aux yeux des rapporteurs spéciaux, un défaut rédhibitoire qui emporte à lui seul leur décision de ne pas accepter le dispositif proposé par le Gouvernement.

B. LA DÉFINITION DES COLLECTIVITÉS CONTRIBUTRICES POSENT D'INNOMBRABLES PROBLÈMES D'ÉQUITÉ

Comme cela a déjà été relevé, les collectivités contributrices au prélèvement alimentant le fonds de réserve sont **sélectionnées non en fonction de leur richesse, mais en fonction de leur taille.** Une collectivité peut en effet être très « grosse » tout en étant très « pauvre » : on **pense, par exemple, au département de Seine-Saint-Denis**, dont les recettes réelles de fonctionnement s'élèvent à plus d'1,7 milliard d'euros en 2023, mais dont le taux de pauvreté est le plus élevé de France métropolitaine, ce qui induit des charges certaines, notamment en matière de politiques sociales.

Une absence totale de prise en compte des situations individuelles des collectivités dont le budget dépasse 40 millions d'euros – qui sont toutes amenées à contribuer à hauteur de 2 % de leurs RRF – serait apparu comme profondément injuste alors que certaines collectivités très riches, mais dont le budget est inférieur à 40 millions d'euros, n'aurait pas contribué du tout. Elle aurait, en outre, immanquablement fait **risquer au présent article une censure immédiate du juge constitutionnel.**

Face à cette évidente incohérence, le Gouvernement a opté pour la définition de **critères permettant d'exonérer certaines collectivités du prélèvement** : 250 communes urbaines classées parmi les premières bénéficiaires de la DSU, 2 500 communes rurales classées parmi les premières bénéficiaires de la DSR, 20 départements classés selon l'indice de fragilité sociale servant à répartir le fonds de sauvegarde, etc. Pour reprendre l'exemple évoqué *supra*, **ce critère permettrait ainsi au département de Seine-Saint-Denis de ne pas contribuer au prélèvement.**

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Toutefois, cette rustine crée de nouveaux problèmes d'équité là où elle prétendait en supprimer. En effet, elle revient à ajouter un **nouvel effet de seuil** à celui déjà identifié en fonction de la taille : le contraste est ainsi très marqué entre la dernière collectivité exonérée, qui ne serait pas prélevée, et la première collectivité assujettie, qui devrait contribuer à hauteur de 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

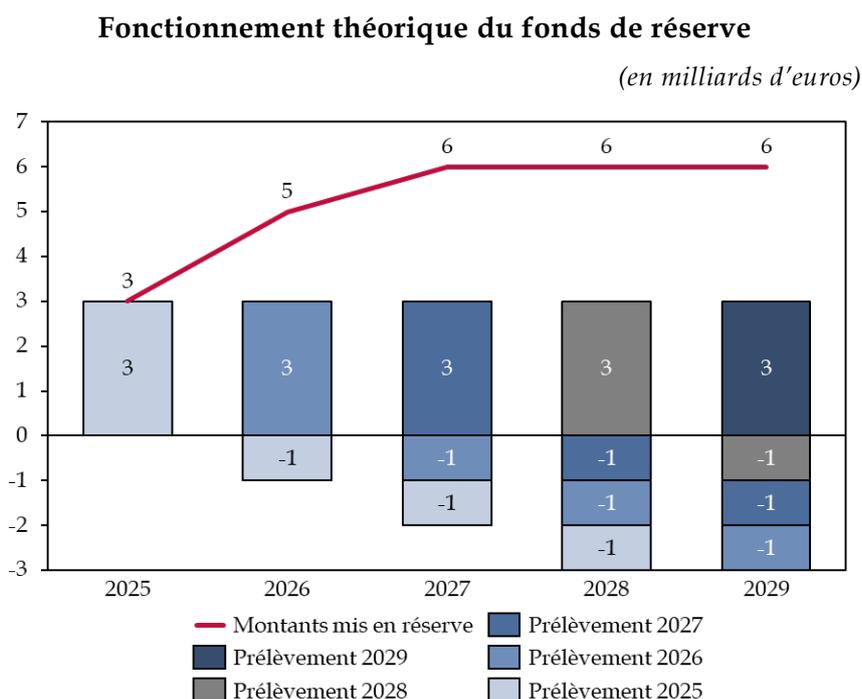
La commune de Bourg-en-Bresse, classée parmi les 250 premières communes éligibles à la DSU en 2023 mais légèrement au-delà en 2024, constitue un exemple particulièrement frappant porté par son maire à la connaissance des rapporteurs spéciaux.

C. UN DISPOSITIF HYBRIDE DONT LE FONCTIONNEMENT ÉCHAPPERAIT LARGEMENT AU PARLEMENT

1. Le fonds de réserve proposé est une chimère

Une fois prélevées, les sommes soustraites aux collectivités territoriales seraient affectées à un fonds de réserve. Les précisions quant au fonctionnement de ce fonds ne sont que parcimonieusement livrées par le dispositif proposé, qui se montre à ce sujet fort laconique : **le texte précise simplement que les montants mis en réserve au titre d'une année sont reversés les trois années suivantes, à hauteur d'un tiers par année.**

Le graphique ci-dessous illustre un fonctionnement théorique du fonds de réserve.



Source : commission des finances du Sénat

Le fonctionnement théorique exposé ci-dessus repose sur deux hypothèses : d'une part, il fait l'hypothèse d'un prélèvement stable à 3 milliards d'euros chaque année, ce que le dispositif ne prévoit pas explicitement – bien que la « marche » permettant de passer d'un écart de solde de 14,5 milliards d'euros à un écart de solde inférieur à 3 milliards d'euros apparaisse difficile à franchir. De même, le schéma ci-dessus exposé repose sur l'hypothèse d'absence d'intervention du comité des finances locales.

Sous ces deux réserves, le fonctionnement théorique exposé ci-dessus tend à démontrer que, passées quelques années, le fonds de réserve pourrait aboutir à reverser des montants équivalents à ceux qu'il prélève. Le présent article prévoyant que les sommes reversées par le fonds abondent trois dispositifs de péréquation, ce dispositif pourrait rapidement, d'un dispositif de mise en réserve semblable au dispositif aujourd'hui intégré au FNP-DMTO, **se transformer en un super-dispositif de péréquation.**

2. Une créature qui ne demande qu'à échapper au contrôle du législateur

Enfin, **le présent article ressemble fort à un dessaisissement du Parlement** de certaines de ses prérogatives essentielles. La rédaction actuelle ne prévoit, en effet, aucune garantie pour la représentation nationale quant à la gouvernance future du fonds de réserve, passée sa création.

Le Gouvernement serait d'abord chargé de « déterminer »¹ le montant et à mettre en œuvre le prélèvement.

Le comité des finances locales (CFL) serait quant à lui doté par le dispositif de pouvoirs très étendus, qui dépassent de loin ses prérogatives traditionnelles.

En effet, **il aurait la faculté de majorer ou de minorer, pour une année donnée et dans la limite de 10 %, les versements réalisés** par le fonds de réserve – le montant d'une éventuelle majoration ou minoration étant répercutée dans l'autre sens l'année suivante.

Enfin, il lui reviendrait de **répartir les sommes reversées par le fonds de réserve** entre le FPIC, le FNP-DMTO et le FSR, c'est-à-dire d'attribuer ces sommes au bloc communal, aux départements ou aux régions, sans qu'aucun cadre ne soit fixé à ce titre par le législateur. Cette prérogative est inédite pour le CFL, dont la marge de manœuvre est, traditionnellement, strictement limitée par le législateur. Compte tenu, par exemple, de l'existence de tunnels d'évolution entre les différentes fractions de la DSR, ou encore des précisions apportées par le législateur quant à la répartition de la progression des dotations de péréquation entre DSR et DSU, **il aurait pu être attendu que le**

¹ On aurait pu croire que le Gouvernement se bornerait à constater l'écart de solde dans le cadre fixé par le législateur et le pouvoir réglementaire.

dispositif proposé encadre la latitude accordée au CFL, éventuellement en « compartimentant » les contributions de chaque catégorie de collectivités pour les flécher, à terme, vers le fonds de péréquation dédié à cette catégorie.

Mais il n'en est rien.

Les rapporteurs spéciaux regrettent que le présent dispositif se détourne du Parlement. Ils rappellent avec force la vocation représentative de ses deux chambres, et **singulièrement du Sénat que la Constitution désigne expressément comme le représentant des collectivités territoriales.**

Pour toutes ces raisons les rapporteurs spéciaux proposent, par leur amendement FINC.3, de supprimer cet article.

Proposition des rapporteurs spéciaux : Les rapporteurs spéciaux proposent de supprimer cet article.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Jean Léonce DUPONT, président du département du Calvados et président de la commission finances de l'ADF ;
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement.

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Thomas FAUCONNIER, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Julien ROUGÉ, chef du bureau des concours financiers de l'État ;
- M. Louis METAIS-LISSOWSKI, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière.

Table ronde des associations d'élus

Régions de France

- M. Stéphane PERRIN-SARZIER, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué de la commission administration générale de Régions de France ;
- M. William TISSANDIER, conseiller finances publiques ;
- M. Frédéric EON, conseiller parlementaire et juridique.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

- M. Emmanuel SALLABERRY, maire de Talence et co-président de la commission finances et fiscalité.

France Urbaine

- M. François REBSAMEN, maire de Dijon, président de Dijon métropole et co-président de la commission finances ;
- M. Alexandre MOURIER, collaborateur du maire de Dijon ;
- M. Franck CLAEYS, délégué adjoint ;
- Mme Louise CORNILLÈRE, conseillère finances locales ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère relations parlementaires.

Intercommunalités de France

- M. Boris RAVIGNON, vice-président finances, président de l'agglomération de Charleville Mézières ;
- Mme Claire DELPECH, responsable du pôle finances et fiscalité ;
- M. Nicolas LAROCHE, conseiller finances et fiscalité ;
- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Éric KREZEL, membre du bureau et vice-président de l'AMRF, président de l'AMR52, maire de Ceffonds ;
- M. François DESCOEUR membre du CA de l'AMRF, président de l'AMR15 et maire d'Anglards-de-Salers.

Villes de France

- M. Guillaume SÉGALA, directeur général ;
- M. Jean-François DEBAT, président délégué de Villes de France.

Association des Petites Villes de France

- M. Jean-Baptiste HAMONIC, maire de Villepreux, vice-président de l'APVF ;
- M. André ROBERT, délégué général ;
- Mme Emma CHENILLAT, responsable finances et fiscalité locales.