N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

TOME XI

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par M. Jean-Michel ARNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente ;* MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie, *vice-présidents ;* M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard, *secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL 5

I. LES RELATIONS FINANCIÈRES ÉTAT-COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2027 : UN EFFORT ATTENDU, MAIS UN CADRE INSTABLE ET DES PROBLÈMES DE RÉPARTITION 6

A. UN EFFORT QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER ET NORMATIF INSTABLE 6

1. Un effort survenu en l'absence de trajectoire et exposant les gestionnaires locaux à un risque élevé d'imprévisibilité 6

2. Des ressources dont les règles d'attribution changent avant d'être stabilisées 8

a) Le changement de restitution des sommes dues au titre du Dilico 8

b) L'instabilité des fonds de soutien 8

B. UN EFFORT MAL CALIBRÉ 9

1. La DGF en 2027 : un niveau figé, une vocation péréquatrice aux effets de bord peu maîtrisés 9

2. Une nouvelle contribution qui ignore en partie les capacités contributives des collectivités 10

II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » POUR 2027 : UN SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT AFFICHÉ EN ENGAGEMENTS, MAIS DIFFÉRÉ EN PAIEMENTS 11

A. UNE ÉROSION DE LA COMPENSATION EN VOLUME 12

B. LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT : UN GLISSEMENT VERS L'AIDE DISCRÉTIONNAIRE 13

C. UNE SOLIDARITÉ DONT LE NIVEAU SE MAINTIENT EN TROMPE-L'ŒIL 14

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS 14

A. UN EFFORT NÉCESSAIRE, MAIS QUI DOIT ÊTRE JUSTE ET PROPORTIONNÉ 14

B. L'EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION 16

EXAMEN EN COMMISSION 17

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME FRANÇOISE GATEL, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION 25

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES 41

L'ESSENTIEL

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2027, et singulièrement ses mesures financières à l'égard des collectivités territoriales, s'appuient sur un « *contexte marqué par une amélioration de la situation financière globale* » de ces dernières, dont le rapporteur pour avis de la commission des lois veut toutefois relever la fragilité et l'incertitude.

Si le mouvement général suit bien la tendance du redressement, « *la situation s'améliore fortement en matière d'épargne brute pour les départements et les régions, mais se détériore pour le bloc communal* », principalement sous l'effet d'une progression plus modérée des recettes réelles de fonctionnement. La commission des lois s'est donc montrée particulièrement circonspecte à l'égard des mesures contenues dans le PLF pour 2027, dont le Gouvernement chiffre le montant à **5,45 milliards d'euros**, exclusivement composées d'**efforts visant à minorer les recettes locales**.

CPEB	*2,5 milliards*
FCTVA	*2,1 milliards*
Minoration de la dynamique de TVA	*0,55 milliard*
Rythme du reversement du Dilico	*0,3 milliard*
Total de l'effort affiché	***5,45 milliards***

À ce chiffre affiché par le Gouvernement, il convient d'intégrer d'autres mesures « implicites » : la fin de certains financements adressés aux régions (pour 0,9 milliard d'euros) en conséquence d'une redéfinition de leurs compétences, le coût réel de la péréquation horizontale qui se déduit de mesures de périmètre appliquées à la dotation générale de fonctionnement (DGF), et surtout la hausse des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui pourrait peser sur les employeurs publics locaux pour environ 1 milliard d'euros en 2027.

La commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

I. LES RELATIONS FINANCIÈRES ÉTAT-COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2027 : UN EFFORT ATTENDU, MAIS UN CADRE INSTABLE ET DES PROBLÈMES DE RÉPARTITION

A. UN EFFORT QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER ET NORMATIF INSTABLE

1. Un effort survenu en l'absence de trajectoire et exposant les gestionnaires locaux à un risque élevé d'imprévisibilité

Il est unanimement admis, y compris par les représentants d'élus locaux auditionnés par le rapporteur pour avis, que la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales doit intégrer une dimension contributrice à l'effort de redressement des comptes publics. Une difficulté, récurrente depuis l'établissement de cette contribution en 2025, tient toutefois à l'**instabilité du cadre normatif** dans lequel elle est définie.

La Cour des comptes avait déjà relevé que les paramètres définitoires de l'effort contributif étaient insuffisamment explicités et relevaient essentiellement de « *mesures éparses* », sans « *montée en charge pluriannuelle* ». À ce défaut de vision consolidée, le rapporteur pour avis note que s'ajoutent, au sein du présent PLF, plusieurs mesures dont l'impact rétroactif pourrait être préjudiciable aux collectivités dont les arbitrages financiers antérieurs reposaient sur l'hypothèse légitime d'une stabilité de cet effort :

– l'**abaissement de cinq points du taux de remboursement forfaitaire du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée** (FCTVA), pour toutes les dépenses d'investissement des collectivités territoriales hors « *dépenses liées à la transition écologique et des dépenses d'aménagement du territoire concernant la voirie* »[1], applicable dès le 1er janvier 2027, portera un coup certain aux plans de financement des collectivités dont les dépenses d'investissement engagées en 2025 avaient pourtant intégré, en application du « régime N+2 », leur couverture partielle par le FCTVA. Une économie de **2,1 milliards d'euros** est attendue au titre de cette mesure ;

[1] *Bien que désigné ainsi par l'article 35 du PLF pour 2027, ce périmètre « préservé » ne comprendrait en fait, selon la direction générale des collectivités locales (DGCL) auditionnée par le rapporteur pour avis, que les dépenses dites « vertes » d'assainissement, de voies navigables et de voirie.*

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>Compensation FCTVA actuelle</th><th>Compensation FCTVA selon le PLF pour 2027</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Investissement de 1 200 euros TTC dont 200 euros de TVA</td><td>Dépenses de voirie ou d'assainissement</td><td rowspan="2">16,404 % de la dépense soit 196,85 euros (98,4 % de la TVA acquittée)</td><td>16,404 % de la dépense soit 196,85 euros (98,4 % de la TVA acquittée)</td></tr>
<tr><td>Autres dépenses éligibles</td><td>11,404 % de la dépense soit 136,85 euros (68,4 % de la TVA acquittée) ➔ perte de 60 euros</td></tr>
<tr><td>Informatique en nuage</td><td colspan="2">5,6 % de la dépense soit 67,2 euros (33,6 % de la TVA acquittée)</td></tr>
</table>

– la **diminution, à concurrence du niveau d'inflation de l'année précédente, du montant de TVA affecté par l'État** depuis 2021 aux collectivités – les départements et les intercommunalités principalement – en contrepartie de la baisse de leurs ressources fiscales propres résultant de la suppression de la taxe d'habitation et de la part départementale de la taxe foncière, dont le législateur avait pourtant prévu que les collectivités bénéficieraient de la « *compensation à l'euro près* ». Le rendement annoncé de cette mesure est de **550 millions d'euros**.

Doivent être également mentionnées, bien que leur montant soit plus modeste, **certaines mesures portées par le PLF au titre du « décroisement des financements »** visant essentiellement les régions. Ces mesures affecteront surtout des engagements préalablement pris par ces dernières au titre de certaines de leurs compétences obligatoires, comme le financement des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), amputé de **220 millions d'euros**, ou la fin du financement de certaines lignes de trains d'équilibre du territoire, pour **54 millions d'euros**. Aux yeux de *Régions de France*, « *cette démarche remet en cause des engagements pris par l'État et fragilise la visibilité nécessaire à la conduite de politiques pluriannuelles* ».

Aux yeux du rapporteur pour avis, toutes ces mesures, qui compromettent la soutenabilité de projets déjà endossés, constituent des **ruptures** susceptibles de « *porter atteinte aux situations légalement acquises* » ou de « *remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations* », dont le Conseil constitutionnel avait établi, à défaut de motif d'intérêt général suffisant, le caractère inconstitutionnel[1].

[1] *Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons. 14.*

2. Des ressources dont les règles d'attribution changent avant d'être stabilisées

a) Le changement de restitution des sommes dues au titre du Dilico

Le présent PLF prévoit de ne **pas proroger le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico)**.

Pour rappel, le Dilico repose sur la répartition, par strate de collectivités, d'un effort contributif déterminé par le législateur et portant sur des avances de fiscalité transférées, dont le produit est mis en réserve puis restitué par fraction aux collectivités contributrices. Dénoncé lors de sa création par l'Associations des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) comme constitutif d'une « épargne forcée », le Dilico présentait le double avantage, aux yeux de l'État, de différer le montant des prélèvements sur recettes (PSR) transférés aux collectivités et de contraindre ces dernières, par la minoration temporaire de leurs ressources, à ajuster le niveau de leurs dépenses.

Au moins les collectivités pouvaient-elles compter sur l'engagement pris par les lois de finances pour 2025 et 2026 de leur restituer par tiers, sur trois années, 90 % de l'effort contributif qui leur avait été demandé.

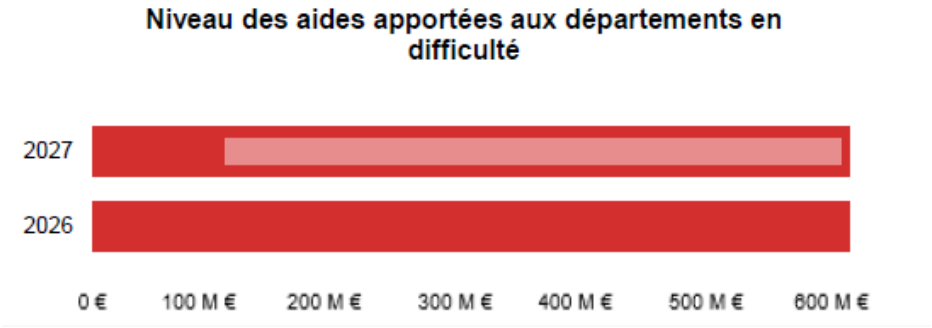
L'article 84 du présent PLF modifie ces règles de reversement. Malgré l'assurance de la direction générale des collectivités locales (DGCL) que « *les sommes restituées aux collectivités demeureraient de 1 740 millions d'euros au total* », cette redéfinition pour le moins abrupte du calendrier de versement de sommes dont ces dernières avaient légitimement anticipé l'échéance dissimule mal l'embarras dans lequel se trouve l'État qui s'est obligé au « *cumul de reversement des deux dispositifs en 2027 et en 2028* » tout en réaffirmant sa volonté de « *contribuer à la modération de la hausse des dépenses locales sur ces deux exercices* ». Pour cause, une **économie de 300 millions d'euros** est attendue de cette mesure.

b) L'instabilité des fonds de soutien

Le présent PLF comprend une série de mesures **modifiant le périmètre de certains fonds et dotations existantes**, qui constituent autant de signaux d'alerte pour les collectivités bénéficiaires.

Le **fonds de sauvegarde destiné aux départements en difficulté**, créé par la loi de finances pour 2020 pour compenser, en plus de la fraction de TVA affectée, les effets de la suppression de la taxe d'habitation, a connu jusqu'en 2026 une montée en charge irrégulière, qui avait alors porté sa dotation à 600 millions d'euros, attribués à cinquante-huit départements bénéficiaires sur critères objectifs. L'article 86 du PLF pour 2027 y substitue un « *dispositif d'aides exceptionnelles* », dont la dotation sera limitée à 100 millions d'euros et dont la DGCL s'est contentée d'indiquer au rapporteur pour avis

qu'il viendrait en aide aux « *départements fragiles, y compris certains qui ne paieraient pas la CPEB* », sans en avancer la liste. *Départements de France* a jugé cette substitution « *incompréhensible au regard de la situation financière encore davantage dégradée des départements* ».



Autre source d'incompréhension majeure, relevée par l'AMF, la dotation du **« fonds vert »**, porté par les crédits du ministère de la transition écologique, stabilisée à environ un milliard d'euros, subit une amputation de « *200 millions destinés à l'immobilier de l'État, alors que les crédits d'intervention en faveur des collectivités reculeraient à 782,6 millions d'euros contre 835,5 millions d'euros en 2026* ».

B. UN EFFORT MAL CALIBRÉ

1. La DGF en 2027 : un niveau figé, une vocation péréquatrice aux effets de bord peu maîtrisés

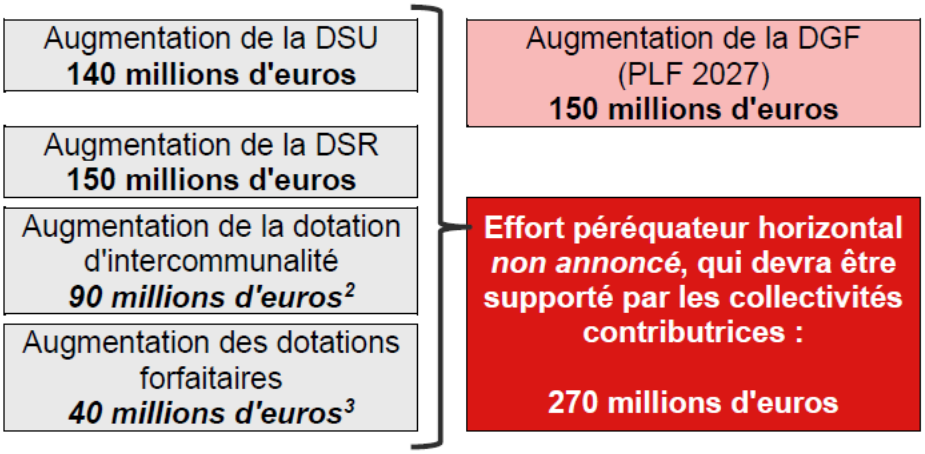
D'un montant de **27,4 milliards d'euros en 2026**, la DGF est, de loin, le premier concours financier de l'État aux collectivités territoriales – communes, EPCI et départements uniquement[1]. Son augmentation annoncée pour 2027, de 150 millions d'euros (soit +0,5 %), est dénoncée par l'AMF comme **insuffisamment compensatrice du taux d'inflation** prévu par le Gouvernement pour cette année, soit 1,8 %.

Comme l'a souligné la DGCL au rapporteur pour avis, « *l'effort de solidarité au sein des concours financiers de l'État [est poursuivi], en majorant de 290 millions d'euros les dotations de péréquation des communes. Comme en 2026, cette augmentation sera affectée pour 140 millions d'euros à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et pour 150 millions d'euros à la dotation de solidarité rurale et de cohésion sociale (DSR)* ». Pour bienvenue que soit cette évolution, sa survenue dans un contexte de quasi-maintien du niveau global de la DGF se traduira mécaniquement par une diminution de sa part

[1] *La DGF des régions a été convertie par la loi de finances pour 2018 en un concours prenant la forme d'un reversement d'une fraction de TVA, dont le PLF pour 2027 préserve les règles d'évolution, sans retrait de l'inflation.*

forfaitaire, au détriment des contributeurs nets aux mécanismes de péréquation[1] : comme le souligne avec justesse *France urbaine*, le mouvement consistant à rendre en 2027 la DGF communale majoritairement péréquatrice consiste à faire porter une partie de l'effort – non retracée dans le chiffrage global de 5,45 milliards d'euros – par une « ***péréquation devenue,* de facto, *quasi entièrement horizontale*** ».

En effet, dans la mesure où cette majoration de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF communale n'est que partiellement financée par la hausse nominale prévue en 2027, le rapporteur pour avis estime à au moins **270 millions d'euros** ce nouvel effort « caché » (les acteurs auditionnés parlent de « *péréquation autofinancée* ») qui ne ciblera que les communes contributrices dont la dotation forfaitaire subira un écrêtement.



Source : commission des lois, d'après les PLF 2026 et 2027

2. Une nouvelle contribution qui ignore en partie les capacités contributives des collectivités

La nouveauté principale du PLF pour 2027, en matière d'effort contributif des collectivités territoriales, réside dans l'instauration d'une **contribution progressive à l'effort budgétaire (CPEB)**. Instituée pour la seule année 2027 au profit du budget général de l'État, la CPEB reposerait sur trois contributions, portant sur les communes, les EPCI et les départements. La contribution de chaque collectivité ou groupement est égale au produit de ses recettes réelles de fonctionnement de 2024 par un taux individualisé, en fonction de sa capacité contributive pour le bloc communal et de sa fragilité sociale pour les départements. Contrairement au Dilico, elle constitue une **contribution définitive**, sans mise en réserve ni reversement.

[1] *La DGCL a estimé, lors de son audition par le rapporteur pour avis, à environ 30 % la proportion de communes dont la dotation forfaitaire connaîtra une diminution en 2027.*

Son rendement attendu, de **2,5 milliards d'euros**, se répartirait entre 551 millions d'euros pour les départements, 562 millions d'euros pour les EPCI et 1,4 milliard d'euros pour les communes.

Les griefs unanimement exprimés par les acteurs auditionnés par le rapporteur pour avis à l'égard de la CPEB sont de trois ordres :

– l'**assiette retenue –** les recettes réelles de fonctionnement de 2024 – risque de ne **pas être représentative des capacités contributives réelles** des collectivités éligibles et de surpondérer leur contribution. Selon *Intercommunalités de France*, cette « *base de recettes [intègre des composantes depuis] très fortement diminuées, voire totalement perdues* », en référence à la baisse des valeurs locatives des établissements industriels (VLEI) ainsi que de la ressource fiscale associée, dont la compensation par l'État a connu une diminution importante depuis 2026 ;

– en reprenant l'indice synthétique mis en œuvre pour les Dilico, la CPEB ne manquera pas d'en reproduire les **effets de bords pourtant déjà identifiés**, à savoir la concentration des ponctions sur les « grandes communes » et les « grands EPCI » dans la mesure où le potentiel financier, qui sert de base au calcul de la contribution, est pris en considération sans tenir compte des charges de centralité ;

– les **incertitudes entourant la mise en œuvre** de ce nouveau prélèvement sont amplifiées par l'instauration d'un **fonds de soutien aux communes contributrices à la CPEB**, créé par l'article 87 et doté de 50 millions d'euros, dont l'audition de Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, n'a pas déterminé s'il prendrait la forme de versements ou d'une minoration – voire d'une exonération – de la CPEB due par la collectivité bénéficiaire.

II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » POUR 2027 : UN SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT AFFICHÉ EN ENGAGEMENTS, MAIS DIFFÉRÉ EN PAIEMENTS

Jusqu'à la modification apportée en 2021 à l'article 6 de la loi organique aux lois de finances (LOLF), le **financement par PSR**, visant à « *couvrir des charges incombant à [leurs] bénéficiaires ou [à] compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts* », assurait aux collectivités des concours financiers **libres d'emploi**, contrairement aux **crédits budgétaires** soumis à la justification au premier euro ainsi qu'à l'évaluation par indicateurs. Depuis 2021, la distinction juridique entre ces deux champs s'est estompée.

Avec environ 4 milliards d'euros de crédits sur 54,7 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que **7 % des concours financiers de l'État aux collectivités**. L'essentiel des relations financières entre ces derniers relève en effet du périmètre des PSR figurant en première partie du PLF et échappe donc au vote des crédits.

Les crédits de la mission, dont les montants en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) seront respectivement portés à **4,12 milliards d'euros** et **3,99 milliards d'euros**, connaîtront en 2027 une augmentation de **8,8 %** de leur niveau au titre des AE mais une quasi-stabilité en CP (**+0,8 %**) par rapport à la loi de finances initiale pour 2026. Essentiellement tourné vers le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités *via* le versement de subventions, cet effort appréciable trahit toutefois le maintien d'un décalage temporel entre l'attribution de ces fonds, décidé par arrêté préfectoral, et leur paiement effectif, qui constitue la charge réelle de budgets ultérieurs.

Ces chiffrages doivent également être lus à l'aune des **mises en réserves et annulations de crédits intervenues au cours de l'exercice en cours**, qui s'élèvent, d'après les estimations communiquées par la DGCL, à respectivement 8,2 % et 4,1 % des crédits initialement ouverts en AE et CP. Conformément à ce qu'a indiqué *France urbaine* au rapporteur pour avis, « *les différentes mesures de précaution (mise en réserve, gels, surgels) qui se sont multipliées tout au long de 2026 ont eu des répercussions très concrètes sur le terrain quant à la non-attribution de subventions escomptées* », conduisant par conséquent à **accueillir toute annonce de hausse de ces crédits pour 2027 avec circonspection**.

A. UNE ÉROSION DE LA COMPENSATION EN VOLUME

Maintenue en 2027 à son niveau de 2026, soit **1,67 milliard d'euros en AE comme en CP**, la **dotation générale de décentralisation** (DGD), première dépense de la mission budgétaire visant à compenser les transferts de compétences consentis par le législateur depuis 1983, poursuit sa **lente érosion en volume**.

Le rapporteur pour avis rejoint les interrogations formulées par la Cour des comptes, qui avait signalé que les composantes de la DGD « *financent […] des compensations de charges ou de pertes de recettes fiscales, qui correspondent […] aux objets originels des PSR au profit des collectivités territoriales* ». Même si leur niveau est reconduit année après année, la présence au sein de crédits de l'État, susceptibles de mise en réserve ou d'annulation en cours d'année, de lignes budgétaires correspondant à l'obligation constitutionnelle de compensation des compétences transférées n'est pas totalement satisfaisante. L'inscription de la DGD parmi les crédits de la mission, et non dans un PSR, **l'expose aux mesures de régulation**

en cours d'année[1], alors même que son gel en valeur en réduit déjà substantiellement la portée réelle.

B. LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT : UN GLISSEMENT VERS L'AIDE DISCRÉTIONNAIRE

La **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** et la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** sont les deux principales dotations du programme 119 et totaliseraient en 2027 un peu plus de **1,4 milliard d'euros en AE**, soit plus du quart des crédits de la mission.

La principale évolution relevée par la DGCL pour 2027 consiste en une **augmentation de la DSIL de 200 millions d'euros en AE**. Comme le souligne *France urbaine*, « *l'enveloppe retrouverait son niveau de 2025, mais pas celui des années précédentes, porté à 570 millions d'euros* » ; *Villes de France* a pour sa part exprimé sa satisfaction quant à la préservation de cette enveloppe, essentielle aux actions « Cœur de Ville ».

Il est toutefois difficile au rapporteur pour avis de se réjouir pleinement de cette augmentation qui, mise en regard de la mesure évoquée *supra* sur la réduction du concours financier du FCTVA, mène à ce double constat :

– cette « rallonge » de 200 millions d'euros représente moins de 10 % du montant estimé de la perte de FCTVA (2,1 milliards d'euros). Le coup réel porté à l'investissement local en 2027 peut donc être évalué à **1,9 milliard d'euros**, précisément au moment où les communes sont invitées à en accélérer la dynamique (rénovation des écoles, transition écologique) ;

– indépendamment des montants considérés, le Gouvernement **substitue**, par le soutien à la DSIL, **un mécanisme discrétionnaire** relevant de la « réserve préfectorale », ventilé par projet sans le recueil d'avis des élus locaux, **à l'attribution d'une ressource automatique**, prévisible et libre d'emploi, proportionnelle à l'effort réel d'équipement.

Le rapporteur pour avis réitère en outre la demande constante exprimée par le Sénat en faveur de la **« départementalisation » de la DSIL**, dont l'attribution relève aujourd'hui de la compétence du seul préfet de région. Malgré l'assurance apportée par la DGCL selon laquelle les enveloppes de DSIL sont « *la plupart du temps* » réparties par les SGAR[2] à l'échelle départementale, le rapporteur pour avis n'estime pas ces garanties suffisantes.

---

[1] *La DGCL a en effet indiqué au rapporteur pour avis qu'une partie des mises en réserve et annulations de crédits intervenues en cours d'exécution 2026 a visé la DGD des régions, pour un montant de 92,2 millions d'euros en CP.*

[2] *Secrétariats généraux aux affaires régionales des préfectures.*

C. UNE SOLIDARITÉ DONT LE NIVEAU SE MAINTIENT EN TROMPE-L'ŒIL

Le programme 122 de la mission, consacré aux « concours spécifiques » finançant des actions ponctuelles de solidarité, voit ses crédits atteindre **près de 400 millions d'euros en AE et 389 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 28,6 % et 22,8 % par rapport à 2026. Le rapporteur pour avis signale néanmoins **le caractère très largement artificiel de ce mouvement**, essentiellement imputable à la budgétisation de différents fonds – notamment les « aides exceptionnelles » que le présent PLF substitue au fonds de sauvegarde des départements – dont le financement était jusqu'alors assuré par PSR.

De même, le rapporteur pour avis déplore que le périmètre du programme 122 ne permette plus au Parlement de circonscrire et de se prononcer sur l'ensemble des dotations exceptionnelles accordées aux collectivités en difficulté, en raison de la pratique, autorisée depuis la réforme de la LOLF en 2021, consistant à créer de nombreux « *PSR exceptionnels* », qui « *auraient pu faire l'objet de dotations budgétaires exceptionnelles* », contribuant ainsi à « *fragmenter les concours financiers de l'État aux collectivités, au détriment de la lisibilité et de la maîtrise de leur système de financement* ».

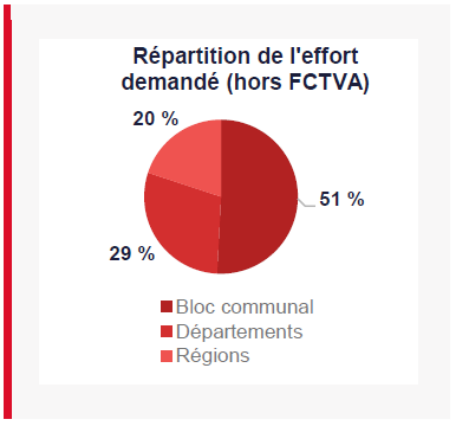
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

A. UN EFFORT NÉCESSAIRE, MAIS QUI DOIT ÊTRE JUSTE ET PROPORTIONNÉ

Comme chaque année, la commission des lois rappelle que, si les collectivités doivent indéniablement prendre part à l'effort budgétaire, leur **mise à contribution doit être juste et proportionnée**.

Il n'a pas été possible au rapporteur pour avis de chiffrer la répartition de l'effort réel demandé aux collectivités territoriales au titre de l'exercice 2027. Sans tenir compte des composantes dont la ventilation ne peut être évaluée (notamment la réduction du FCTVA), il apparaît toutefois que **l'effort attendu pourrait très largement peser sur l'échelon communal**, dont l'annexe au PLF pour 2027 a pourtant relevé la vulnérabilité quant à ses recettes.

	Bloc communal	Dpts	Rég.	Total
CPEB	1,962	0,551	/	**2,513**
Minoration TVA	0,23	0,32	/	**0,55**
Reversement Dilico	0,133	0,063	0,11	**0,306**
Décroisement de compétences	/	/	0,87	**0,87**
Péréquation horizontale	0,27	/	/	**0,27**
Minoration de fonds	/	0,5	/	**0,5**
Majoration de fonds	– 0,1	/	/	**– 0,1**
Total de l'effort	**2,495**	**1,434**	**0,98**	**4,909**



Source : DGCL et commission des lois

La commission des lois a estimé qu'en l'état des données dont elle dispose, **le montant et la répartition de l'effort demandé aux collectivités territoriales pour 2027 n'étaient pas acceptables** :

– soumises à la règle d'or qui les contraint à limiter leur déficit à leur section d'investissement, les collectivités territoriales ne contribuent au déficit global des administrations publiques qu'à hauteur de 10 % de ce dernier, et uniquement pour des dépenses d'investissement. Il n'est donc pas admissible que l'effort demandé par le Gouvernement – dont le rapporteur pour avis a montré que le montant affiché de 5,45 milliards d'euros n'était qu'un minimum – soit porté à 12,8 % de l'effort global porté par le présent PLF (soit 43 milliards d'euros). Aussi, la commission des lois se prononce **contre la disproportion manifeste de l'effort demandé aux acteurs locaux** ;

– en outre, il est impossible de soutenir le choix consistant à **faire porter plus de la moitié de cet effort au seul bloc communal**, dont le Gouvernement a lui-même convenu qu'il présentait en 2027 les risques les plus élevés de dégradation de ses recettes. Le rapporteur pour avis veut à ce titre relayer **l'inquiétude légitime des EPCI** : alors que seraient exonérés de CPEB les collectivités d'outre-mer, les 40 % de départements dont l'indice de fragilité sociale est le plus élevé, les 280 communes urbaines et les 2 500 communes rurales les plus fragiles au regard des indices de la DSU et de la DSR, ainsi que les collectivités dont la contribution est inférieure à 5 000 euros, **la totalité des intercommunalités serait contributrice**, ce qui conduit *France urbaine* à affirmer que « *d'un côté on déclame que la surconcentration des contributions sur ces territoires a été une erreur, d'un autre côté on reproduit à l'identique les mécanismes qui en sont la cause* ».



Source : DGCL

B. L'EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le désaccord de la commission des lois sur l'économie générale de l'effort, c'est-à-dire sur les dispositions de la première partie du PLF relatives au périmètre des PSR et des montants de fiscalité affectée, ne saurait être étendu aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En effet, **rejeter ces derniers reviendrait à pénaliser les collectivités sur le seul terrain où le présent PLF leur est, du moins pour partie, favorable.**

Ces crédits méritent, sans préjudice des réserves exprimées *supra*, d'être approuvés pour eux-mêmes. Après les annulations subies en cours d'année 2026, ils restent préservés, et même légèrement renforcés en engagements. La DETR est maintenue à un peu plus d'un milliard d'euros et la DSIL est presque doublée en AE.

Ces dotations demeurent les **principaux leviers de l'État en faveur de l'investissement local**, en particulier dans les territoires ruraux, où la dotation d'équipement associe les élus à l'attribution des subventions. Les approuver, c'est consolider ces instruments au moment où les autres soutiens à l'investissement reculent.

L'approbation de la commission des lois ne se confond par pour autant avec un blanc-seing et est assortie de **trois exigences** :

– les **CP doivent suivre effectivement la hausse des AE**, afin que celle-ci ne reste pas une promesse reportée sur les exercices suivants ;

– ces crédits doivent rester **à l'abri de nouvelles annulations** en cours de gestion ;

– **l'attribution de la DSIL doit gagner en transparence** et associer davantage les élus, sur le modèle de la DETR.

La commission a émis, sous ces réserves, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Cette mission sera examinée en séance publique le 3 décembre 2026.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 17 NOVEMBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Mes chers collègues, nous examinons ce matin le rapport pour avis de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT).

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur pour avis de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Nous entamons la dernière séquence budgétaire de ce quinquennat par l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Il me faut d'abord rappeler que la mission budgétaire dont nous sommes saisis pour avis ne comprend pas la totalité du périmètre des relations financières qu'entretiennent l'État et les collectivités, loin s'en faut. Avec environ 4 milliards d'euros de crédits sur 54,7 milliards d'euros, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que 7 % des concours financiers que l'État verse aux collectivités, l'essentiel de ces derniers relevant en effet de prélèvements sur recettes figurant en première partie du projet de loi de finances (PLF) et qui ne relèvent pas des crédits soumis à notre avis.

Il nous faut pourtant nous y attarder, car c'est hors du périmètre de la mission, en première partie, que le Gouvernement a, pour la troisième année consécutive, résolu de faire peser l'essentiel de l'effort contributif demandé aux collectivités territoriales pour accompagner le redressement des comptes publics. Le chiffre annoncé par le Gouvernement, confirmé devant nous par Mme la ministre Françoise Gatel lors de son audition, porte à 5,45 milliards d'euros le montant des sommes que l'État retiendra l'an prochain sur les versements que les collectivités avaient pourtant légitimement escomptés : 2,5 milliards d'euros au titre d'une nouvelle contribution progressive des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort budgétaire (CPEB) qui se substitue au dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico) ; 2,1 milliards d'euros au titre de la réforme des taux du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ; 550 millions d'euros de moindre progression des fractions de TVA affectée et 300 millions d'euros consécutifs à l'allongement du rythme de reversement des sommes perçues au titre du Dilico.

Ces mesures ne sont pas acceptables en l'état. Si la commission des lois a constamment défendu le principe que les collectivités territoriales devaient prendre leur juste part à l'effort de redressement de nos comptes, ce qui leur est imposé par le PLF pour 2027 relève davantage du prélèvement hâtivement conçu que de l'effort proportionnel et concerté.

Quelque 5,45 milliards d'euros dont j'aurai d'ailleurs à vous montrer qu'il ne s'agit que d'un minorant, cela représente 12,8 % des mesures nouvelles sous-tendues par l'effort global porté par ce PLF, alors que les collectivités territoriales ne contribuaient au déficit public en 2024 – année clôturant les dépenses de fin de mandat – qu'à hauteur de 10 %, et uniquement pour des dépenses d'investissement ! En outre, plus de la moitié de cet effort pèserait sur le seul bloc communal dont le Gouvernement a pourtant lui-même convenu, dans le rapport sur la situation des finances locales annexé au PLF, qu'il présentait en 2027 les risques les plus élevés de dégradation de ses recettes.

J'ai parfaitement en tête les propos de la ministre, lors de son audition, qui promettait une progression des recettes des collectivités territoriales à hauteur de 5 milliards d'euros, nette de toute contribution ; elle omettait toutefois de préciser que cette évolution ne serait imputable, pour l'essentiel, qu'à la croissance naturelle de leurs ressources propres, lui permettant ainsi de se livrer à d'abrupts redécoupages de ses concours financiers dont la mécanique improvisée laisse parfois songeur.

Permettez-moi de citer trois exemples. La CPEB, qui pèsera pour plus de la moitié de son rendement sur l'échelon communal, est calculée sur la base des recettes réelles de fonctionnement de 2024, soit deux ans avant que l'État n'engage leur dégradation par la minoration systématique des mécanismes de compensation fiscale, et sans tenir compte des charges de fonctionnement, particulièrement importantes dans le cas des grandes communes ou des grands établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), déjà fortement éprouvés par le Dilico.

Plus grave encore, pour ce qui concerne la réforme du FCTVA, l'abaissement de cinq points du taux de remboursement forfaitaire pour toutes les dépenses d'investissement hors dépenses de voirie et d'assainissement portera un coup certain aux plans de financement des collectivités dont les dépenses d'investissement engagées en 2025 avaient pourtant intégré, en toute confiance, leur couverture partielle par le FCTVA. Pour le dire concrètement, la rénovation d'un bâtiment scolaire, lancée sur cinq ans en 2024 avec un budget prévisionnel tenant légitimement compte d'une couverture pluriannuelle par le FCTVA au taux habituel, subira dès 2027 le contrecoup financier de cette réforme, appliquée pourtant à des dépenses que les collectivités sont fermement incitées, à engager pour relancer la croissance notamment économique dans les territoires.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), avec 27,4 milliards d'euros, premier concours financier de l'État aux finances locales, ne bénéficiera que d'une augmentation modeste de 150 millions d'euros en 2027, soit une évolution susceptible de couvrir moins du tiers des effets de l'inflation.

Et cette progression ne suffit pas à financer la hausse de 140 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 150 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR) : le complément sera prélevé, par écrêtement, sur la dotation forfaitaire des communes réputées aisées et sur la dotation de compensation des intercommunalités. Si la péréquation progresse, ce sont les collectivités, les mêmes qui, souvent, acquitteront pleinement la CPEB, qui la financent entre elles pour une large part.

J'en viens maintenant au montant réel de l'effort. Les 5,45 milliards d'euros affichés ne retiennent que les mesures que le Gouvernement a choisi de présenter comme des contributions. Quatre autres pèsent pourtant sur les budgets locaux.

D'abord, j'évoquerai la hausse de trois points des cotisations employeur à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) qui porte le taux à 40,65 % : environ 1 milliard d'euros supplémentaire en 2027. Nul ne conteste la situation dégradée de la caisse, mais cette hausse pèse en partie sur les collectivités exactement comme une contribution.

Ensuite, la disparition du fonds de sauvegarde des départements, doté de 600 millions d'euros en 2026 et réparti selon des critères de fragilité sociale et d'épargne, a été remplacée par 100 millions d'euros d'aides exceptionnelles attribuées au cas par cas, ce qui représente une perte nette de près de 500 millions d'euros pour la catégorie de collectivités la plus fragile.

Enfin, les régions que l'on dit épargnées, parce qu'elles échappent à la CPEB et à la mesure TVA, perdent près de 900 millions d'euros au titre d'un « décroisement des financements » : suppression d'une fraction d'accises à hauteur de 157 millions d'euros à l'article 39, fin des enveloppes des centres de formation d'apprentis et des pactes régionaux d'investissement dans les compétences à l'article 88, et baisses de crédits dispersées entre plusieurs missions. Le décroisement n'a rien de condamnable en soi ; encore faudrait-il qu'il soit réciproque et compensé lorsque la compétence demeure.

Enfin, concernant le fonds vert, ses autorisations d'engagement progressent, mais une partie est désormais ouverte aux bâtiments de l'État, de sorte que la part des collectivités recule, et ses crédits de paiement baissent de plus de 8 %.

Au total, l'effort réellement demandé aux collectivités en 2027 pourrait être de l'ordre de 7 à 8 milliards d'euros. Et l'on ignore toujours selon quel critère il a été calibré, pourquoi toutes les intercommunalités contribuent à la CPEB quand 60 % des communes en sont exonérées, ou pourquoi la neutralisation de l'inflation dans les fractions de TVA, présentée comme une contribution à l'effort de 2027, est inscrite sans limites de durée. C'est ce défaut de critère et de trajectoire, autant que le montant, que notre assemblée devra relever.

J'en viens aux crédits de la mission, sur lesquels porte formellement notre avis.

La mission comprend deux programmes. Le programme 119 porte les dotations d'investissement ainsi que la dotation générale de décentralisation qui compense les charges des compétences transférées. Le programme 122 regroupe des concours spécifiques, notamment les aides exceptionnelles, en particulier relatives aux catastrophes naturelles.

Pour 2027, les crédits atteignent 4,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,98 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). La progression des engagements tient pour l'essentiel au programme 119, avec notamment une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) portée de 220 à 420 millions d'euros, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) restant stable à un peu plus de 1 milliard d'euros.

On ne peut que se réjouir, dans le contexte général de ponction des crédits aux collectivités locales, que ces crédits soient préservés, et même renforcés en AE après les annulations de 2026. Mais leur portée doit être mesurée : une hausse des autorisations d'engagement ne se traduit en paiements qu'au fil des projets, et ces dotations, attribuées projet par projet par le préfet, ne sauraient compenser la baisse du FCTVA, ni par leur montant ni par leur nature. Là où le FCTVA rembourse de droit, la dotation de soutien à l'investissement local subventionne ce que l'État et notamment le préfet de département choisissent de retenir dans le cadre de la programmation annuelle.

Ces réserves faites, je veux être clair : notre désaccord porte sur l'économie générale de l'effort, c'est-à-dire sur des dispositions de la première partie, que l'Assemblée nationale a d'ailleurs largement rejetée. Il ne porte pas sur les crédits de la mission, dont le périmètre est cohérent et les montants globalement préservés, à quelques ajustements près : les rejeter reviendrait à pénaliser les collectivités dans le seul domaine où ce budget leur est, pour partie, favorable.

Au regard des fortes réserves que je viens d'exposer, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Pierre-Alain Roiron. – Monsieur le rapporteur pour avis, ce budget illustre une nouvelle fois les contradictions de la politique gouvernementale à l'égard des collectivités territoriales.

Premier constat : les crédits progressent sur le papier, mais les moyens réels se contractent. La mission affiche une hausse de près de 9 % en AE, c'est-à-dire en promesses. Quant aux CP, leur évolution subit un décrochage par rapport à l'inflation. Depuis 2018, la DETR n'a pas évolué, ni la dotation à la politique de la ville (DPV) depuis 2017 ; quant à la hausse de la DGF, elle ne couvre pas la hausse des prix.

Cette progression doit être évaluée à l'aune de l'effort demandé aux collectivités en 2027 à hauteur de 5,45 milliards, voire de 7 milliards d'euros. Les nouvelles subventions annoncées ne sont pas suffisantes, dès lors que, dans le même temps, les collectivités se voient privées des ressources nécessaires pour financer leurs projets.

Deuxième constat : l'État multiplie les aides ciblées, mais il fragilise les ressources pérennes. La nouvelle dotation de 50 millions d'euros pour les communes rurales de faible densité, prévue à l'article 85, donne certes un signal positif ; mais, une fois répartie entre quelque 9 000 communes, elle représente à peine plus de 5 000 euros pour chacune en moyenne. Il s'agit d'une réponse bien modeste face aux charges structurelles de ces territoires, qui doivent assumer l'entretien de la voirie et des réseaux, tout en palliant le recul des services publics. En outre, l'aide aux départements, limitée à la seule année 2027 et attribuée par le préfet selon des critères fixés par décret, peut être en fait assimilée à une recentralisation par guichet, si bien que les élus devront demander ce qui leur reviendra de droit.

Enfin, le report du remboursement du Dilico constitue une entorse aux engagements de l'État puisque ce prêt forcé, sans intérêts, ne sera remboursé qu'en 2031.

La décentralisation suppose des moyens, de la prévisibilité et de la confiance. Ce budget ne garantit pas hélas ! ces trois exigences. Nous voterons donc contre les crédits de cette mission.

Mme Cécile Cukierman. – Monsieur le rapporteur pour avis, le constat des difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales est partagé par chacun d'entre nous.

En effet, à quelques exceptions, aucune collectivité, quelle que soit sa taille ou ses compétences, n'est en capacité de boucler un budget : qu'il s'agisse des communes et des départements, qui connaissent de très grandes difficultés financières, alors même qu'ils assurent des missions essentielles pour le bien-vivre de nos concitoyens ; ou des régions qui, pendant quelques années, semblaient relativement épargnées et pouvaient, bon an mal an, voter leurs budgets.

Ces difficultés emportent plusieurs conséquences. D'abord, différente d'un territoire à l'autre, soumise ou non à des objectifs politiques, la solidarité financière entre les territoires se réduit. Ensuite, la contrainte budgétaire se renforce inévitablement sur la commune, grevant sa capacité à investir, et surtout à assurer son fonctionnement.

Ainsi, le projet de loi de finances est conçu de telle sorte que cette mission figure en seconde partie, à la suite d'une première partie particulièrement défavorable aux collectivités territoriales.

S'agissant du FCTVA, plutôt que d'aller vers sa contemporanéité, le Gouvernement décide d'en réduire encore l'assiette. Pourtant, dans l'attente des fonds au titre du FCTVA en année n+1 ou n+2, certaines collectivités doivent souscrire des lignes de trésorerie, paient des taux d'intérêt et augmentent les profits des banques, favorisant de fait la trésorerie de l'État.

Nous avons par ailleurs un désaccord politique, car nous ne considérons pas que les collectivités doivent être mises à contribution pour la réduction de la dépense publique. Ce projet de loi de finances se fonde sur un péché originel : commencer par l'exigence de la réduction de la dépense publique avant de construire le budget.

L'architecture du budget, avec les recettes en première partie et les dépenses en seconde partie, permet d'atteindre des équilibres précaires, au prix de diverses contorsions budgétaires destinées à éviter le pire. Toutefois, le rejet de la première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, à l'exception d'un député, n'est pas anodin. J'estime que ce budget est illégitime. Le Gouvernement ne peut pas continuer à s'entêter à nous faire débattre d'un projet de loi de finances qui n'a aucune légitimité démocratique et qui ne répond pas à nos attentes, quelles que soient nos orientations, plus libérales ou plus sociales. D'ailleurs, toutes nos propositions risquent d'être écartées si le Gouvernement rétablit la version initiale du texte par voie d'ordonnances. Dès lors que le Sénat sera la seule chambre à examiner cette mission, adressons au Gouvernement un message politique revendicatif – sans être ni révolutionnaire ni combatif, je vous rassure ! – notamment sur les collectivités territoriales.

Notre groupe votera contre les crédits de cette mission, et défendra des amendements visant à améliorer le texte, afin de mettre en lumière cette situation. Il convient, en effet, de redonner un peu d'espoir aux élus locaux qui se demandent comment ils vont boucler l'exercice 2027.

M. Michel Masset. – Je remercie M. le rapporteur pour avis de la clarté de son rapport. Je veux vous faire part de ma stupéfaction, étant donné qu'il s'agit du pire moment pour ponctionner les collectivités. Je concède la nécessité de les faire participer à l'effort collectif. Toutefois, des services publics sont en grande difficulté – en premier lieu, les hôpitaux, mais aussi l'éducation.

Par ailleurs, deux visions s'opposent : pour ma part, je préconise d'investir pour réduire les coûts de fonctionnement dans le temps, alors qu'il est simplement envisagé de réduire les charges, ce qui ne donne aucune visibilité.

On ne peut pas freiner la dynamique d'une collectivité qui porte des services au bénéfice d'un certain nombre de communes. Nous devrions les identifier, de manière non pas linéaire, mais différenciée. Certaines petites communes, n'ayant que peu d'investissements, ont parfois constitué des « trésors de guerre », alors que d'autres supportent des investissements très

lourds, notamment pour assurer des charges de centralité. Dans la mesure où l'intercommunalité n'est pas prise en compte dans ses compétences requises, cet équilibre ne tient plus et ces communes se retrouvent en difficulté.

Je me félicite de l'augmentation de la DSIL à hauteur de 200 millions d'euros, seul point positif. C'est pourquoi mon groupe s'abstiendra très certainement, tout en prenant part au débat, dans l'espoir de faire évoluer le texte initial.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur pour avis. – Je répondrai de manière générale aux observations transversales et à caractère plus politique formulées par les différents intervenants.

Permettez-moi d'abord de rappeler les raisons pour lesquelles je propose un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission. Son périmètre se limite à la DETR, à la DSIL et à quelques concours annexes. La feuille de route globale du Gouvernement sur la première partie est effectivement défavorable, pour reprendre l'expression de Mme Cukierman.

Toutefois, notons une augmentation de la DSIL – certes légèrement en trompe-l'œil – et un maintien de la DETR, même si, comme l'a souligné M. Roiron, cette dernière n'a pas connu de hausse significative depuis neuf ans. Cette stabilité budgétaire intervient dans un contexte où un effort de 5,45 milliards d'euros est demandé aux collectivités territoriales. Il me semble essentiel de donner aux collectivités locales un gage, certes relatif, de l'engagement de l'État dans leurs politiques d'investissement. Après avis des commissions départementales d'attribution de la DETR, les préfets pourront donc attribuer davantage de crédits pour accompagner les projets du bloc communal.

Les autres volets, qui relèvent de la commission des finances, seront débattus en séance.

À cet égard, on pourrait presque regretter le Dilico, car la CPEB s'apparente à un concours net, dépourvu de mécanisme de remboursement, même étalé sur cinq ans. Ce n'est plus une ponction de l'épargne, mais une captation de ressources financières, sans lisibilité précise de la répartition des efforts entre les différents échelons des collectivités, du moins au sein du bloc communal.

Par anticipation des problèmes que cela susciterait dans les territoires, le Gouvernement propose même la création d'un fonds d'accompagnement exceptionnel de 50 millions d'euros, comme l'a rappelé la ministre Françoise Gatel lors de son audition, afin d'accompagner les collectivités qui se retrouveraient en déficit. En effet, les collectivités qui auraient consenti des investissements très importants en fin de mandat pourraient connaître des situations très difficiles.

En fin de compte, nous voyons bien l'incohérence qui consiste, d'une part, à faire contribuer les collectivités locales et, d'autre part, à créer un filet de sécurité avec ce fonds, au cas où quelques dizaines de collectivités locales connaîtraient de graves difficultés financières.

Par ailleurs, le FCTVA verra son taux de remboursement baisser de 5 points et son taux actuel maintenu pour une assiette fortement réduite. Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, les collectivités locales qui ont prévu d'autofinancer, grâce au remboursement du FCTVA, des investissements décidés en début de mandat se retrouveront en difficulté. Cette mesure s'apparente effectivement à un coup de couteau donné aux collectivités locales.

De plus, je partage l'analyse de Mme Cukierman sur la complexité de la situation, puisque, sans même évoquer les conséquences de l'actuel PLF, les collectivités, au moyen de lignes de trésorerie coûteuses pour les finances publiques locales, font aujourd'hui l'avance du FCTVA pour une partie de l'année en cours. Or aujourd'hui ces lignes ne sont pas créditées. Face à cette situation, la majorité sénatoriale ne manquera pas de formuler des propositions pour amender cette mesure.

Le reversement du Dilico prévoit un lissage sur cinq ans dont nous ne sommes pas satisfaits. Il offre néanmoins un remboursement, à la différence de la CPEB, qui constitue une véritable ponction sur les collectivités locales.

C'est la raison pour laquelle nous reviendrons en séance sur les mesures qui affectent les collectivités locales et nous examinerons notamment les propositions de la commission des finances. Il n'en reste pas moins que j'émets un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission RCT, qui ne représentent que 7 % des dépenses des collectivités locales. À un moment donné, il nous reviendra d'expliquer aux élus locaux le caractère mesuré de cet effort – au regard des autres ponctions du Gouvernement –, tout en indiquant au Gouvernement que nous approuvons l'effort de soutien à l'investissement des collectivités, circonscrit à cette mission.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je vous remercie de votre clarté, monsieur le rapporteur pour avis. Nous partageons tous la même opinion sur le mauvais traitement réservé aux collectivités locales dans le reste du budget.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME FRANÇOISE GATEL, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

MARDI 10 NOVEMBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Madame la ministre, il revient à notre commission des lois de rendre un avis sur les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), dont le pilotage relève en partie de votre ministère.

Nous n'hésiterons toutefois pas à nous émanciper de ce cadre, dans la mesure où les relations financières qu'entretiennent l'État et les collectivités territoriales le dépassent très largement. À cet égard, notre collègue Jean-Michel Arnaud, rapporteur pour avis, qui n'a pu être présent aujourd'hui et qui se fera représenter par Olivier Bitz, vous interrogera essentiellement sur la première partie du budget, qui concentre les préoccupations.

À titre liminaire, il me semble important de vous faire part du sentiment partagé par les associations d'élus entendues par notre rapporteur, qui ont toutes relevé qu'après deux ans d'un effort contributif substantiel, ce nouveau budget, qui prolonge et amplifie cet effort, avait été construit sans concertation suffisante. Certaines se sont même émues d'en avoir découvert le contenu lors de la séance de présentation du Comité des finances locales (CFL).

Aussi, madame la ministre, pourquoi les collectivités territoriales, premières victimes d'une trajectoire financière largement pensée sans elles, n'ont-elles pas été associées plus en amont à la préparation de ce budget, ce qui leur aurait permis de mieux en anticiper les effets ?

Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. – Je ne chercherai pas à justifier, mais à expliquer. Il faut que nous entretenions avec les collectivités locales des relations régulières et de confiance. En matière budgétaire, ces relations ne se limitent pas au seul rendez-vous annuel du projet de loi de finances (PLF), lequel, du reste, soulève beaucoup de questions. Nous devrions tout au long de l'année organiser des rencontres qui permettent d'évoquer les sujets et de procéder à des évaluations. Cet objectif n'a pu être atteint cette année, la préparation du prochain exercice s'étant révélée particulièrement difficile compte tenu de l'exigence du maintien du déficit public à 5 % du PIB, de la forte hausse des dépenses et du durcissement des conditions d'emprunt sur les marchés, exacerbé par la crise dans le détroit d'Ormuz.

Le montant des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans leur diversité atteint 156 milliards d'euros dans le PLF pour 2027. C'est un accompagnement significatif à leur action.

Si l'enjeu est d'abord celui de redresser nos finances publiques, avec la volonté de limiter le niveau de notre déficit, en aucun cas il ne s'agit de pointer du doigt des collectivités qui seraient soit irresponsables, soit dépensières. Leur obligation est d'établir un budget de fonctionnement en équilibre et l'immense majorité d'entre elles ont une gestion très saine. Elles sont habituées à hiérarchiser les priorités et à lisser leurs dépenses.

Face à une dette de 3 600 milliards d'euros, à des taux d'emprunt de 5 % qui alourdissent sa charge de 1,7 milliard d'euros dès 2027, et à un déficit qui ne cesse de s'aggraver depuis 52 ans, nous devons enrayer cette spirale infernale avant qu'elle ne nous mène à une impasse budgétaire. Pensons à la situation qu'ont connue la Grèce et le Portugal. Ces deux pays sont cependant parvenus à redresser leurs finances et empruntent désormais à des taux inférieurs aux nôtres ; observer leur trajectoire nous permet de garder espoir.

Le Gouvernement fonde le redressement de nos finances sur trois piliers. Premièrement, l'État limitera l'augmentation de ses propres dépenses à un niveau inférieur à celui de l'inflation. Deuxièmement, l'effort portera sur les dépenses sociales. Troisièmement, une contribution est en effet demandée aux collectivités.

Cette contribution s'élèverait à 5,5 milliards d'euros. Elle ne remettrait pas en cause le maintien de la hausse naturelle de leurs recettes de fonctionnement à hauteur de l'inflation, soit une revalorisation de ces recettes de 5 milliards d'euros.

La mission RCT vise à accompagner les projets locaux, à assurer les compensations liées à la décentralisation et à soutenir les collectivités lorsqu'elles traversent des difficultés exceptionnelles, par la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) ou par des fonds de soutien affectés à ces situations.

Ses moyens progressent. Les autorisations d'engagement (AE) sont portées à 4,12 milliards d'euros, soit une hausse de 8,8 % par rapport à 2026. Cette progression était pour nous une priorité.

Pour rappel, la mission comprend deux programmes : le programme 119 accompagne les compétences et les investissements des collectivités, le programme 122 répond à leurs difficultés exceptionnelles et aux conséquences des catastrophes naturelles.

En sollicitant les collectivités, l'État veut toutefois maintenir leur capacité de fonctionnement. C'est pourquoi nous proposons une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Nous en maintenons aussi la capacité d'investissement, en rehaussant le fonds vert,

en stabilisant à 1 milliard d'euros le montant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et en revalorisant la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Vous m'interrogerez sûrement sur le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et nous y reviendrons.

L'investissement local est une priorité. Les mandats municipaux ont été renouvelés et en sont à leur début. Les collectivités sont confrontées à des enjeux majeurs. Nombre d'entre elles évoquent la rénovation de leurs réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que l'adaptation des bâtiments, notamment des bâtiments scolaires. Il importe de leur permettre d'engager de tels investissements. Les retarder, loin de constituer une économie, aggraverait le plus souvent la dégradation des équipements et, en définitive, le coût de leur remise en état.

La capacité à monter des projets ne dépend pas uniquement des subventions. Encore faut-il disposer de l'ingénierie nécessaire pour le faire. Les moyens en la matière varient souvent selon la taille des collectivités et, pour les communes, ils dépendent des possibilités et de l'engagement des départements et des intercommunalités à les mettre à leur disposition. Pour sa part, l'État continue à accompagner en ingénierie toutes les communes bénéficiant des programmes Action cœur de ville, Petites Villes de demain et Villages d'avenir.

Mettre en avant une nécessaire frugalité budgétaire implique peut-être de reconsidérer les recettes, mais sans aucun doute de toucher aux dépenses. Le Sénat porte une grande attention au poids de certaines d'entre elles. C'est le cas du coût des normes, qui a fait l'objet du rapport de Boris Ravignon. Depuis un an, à la demande du Premier ministre, nous travaillons à la simplification des normes. Nous publierons dans moins de trois semaines un troisième décret, comportant 145 mesures et permettant une économie de fonctionnement de 165 millions d'euros pour les collectivités. Elle n'est pas aussi anodine qu'il y paraît, car un gain de temps s'associe à la suppression de dépenses inutiles. De la même manière, afin de simplifier le travail des élus, l'État a retenu le principe d'une démarche unique de demande de DETR et de DSIL pour l'année 2027.

Le programme 119 reconnaît la contribution des collectivités territoriales à l'investissement public et à l'aménagement du territoire. Il y a quelques années a été créée la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (DSCAR). Elle est servie aux communes qui appartiennent à des parcs naturels régionaux, en quelque sorte pour les indemniser des services qu'elles rendent dans la préservation de cet environnement de qualité ainsi que pour les travaux d'entretien qu'elles y engagent. Nous créons cette année une amorce de dotation nouvelle.

Il faut en effet changer le regard que nous portons sur les territoires ruraux. Loin d'être de simples espaces à compenser, ils redeviennent indispensables à l'heure du réchauffement climatique. Ils permettent d'assurer notre souveraineté alimentaire, de veiller à la ressource extrêmement précieuse en eau, dont ils gèrent la distribution. Ce sont des espaces de biodiversité et d'énergies renouvelables.

Nous proposons donc pour 2027 une dotation particulière de 50 millions d'euros, dite dotation « ressources durables », que nous ne fondons pas dans la DGF. Elle bénéficierait à un total de 9 000 à 10 000 communes.

Après en avoir longuement discuté avec les trois parlementaires chargés par le Premier ministre de la mission transpartisane sur les finances locales, nous introduisons ainsi dans les dotations aux collectivités quelques principes nouveaux. Chacun, ici, sait que le système des finances locales est à bout de souffle. Inhérents à une gestion sérieuse, les enjeux sont ceux de la cohérence entre les recettes et les compétences qui sont dévolues aux collectivités, de la visibilité pour celles-ci sur les montants des dotations qui seront les leurs, de la stabilité enfin.

Ce n'est certes pas le présent gouvernement qui pourra engager et mener à son terme la refonte du système des finances locales. J'invite cependant à réfléchir dès à présent à la stabilisation des dotations pour une durée de trois ans. Cet horizon donnerait quelque visibilité aux exécutifs locaux et impliquerait une clause de revoyure lorsqu'ils parviendront à mi-mandat.

Une dotation de 110 millions d'euros concernait déjà les aménités rurales. Il s'y ajoute donc une nouvelle dotation de 50 millions d'euros. Ce n'est pas négligeable, d'autant que le calcul de la DGF repose largement sur le critère démographique et que la majorité des communes, à l'exception notable du littoral, sont promises à un recul de leur population.

Parmi les éléments d'innovation que nous souhaitons introduire dans ce budget pour 2027 figure un lien plus étroit entre compétences et recettes, avec l'attribution directe aux départements, chefs-de-file en matière sociale, d'une part de contribution sociale généralisée (CSG).

Dans le programme 119, nous consacrons 1,67 milliard d'euros à la dotation générale de décentralisation (DGD) et à ses concours particuliers. Il s'agit de la compensation financière des charges liées aux compétences que l'État a transférées aux collectivités territoriales au titre de la décentralisation, par exemple en matière de transports scolaires, de gestion des ports ou des bibliothèques.

La confiance entre les collectivités et l'État est une exigence qui nous oblige collectivement. Reconnaissons-le : aucun des acteurs n'est, aujourd'hui, au rendez-vous. Chacun en fonction de nos moyens d'action, soyons assez

audacieux et courageux pour engager la transformation d'un système de finances locales que plus personne ne maîtrise.

J'en viens au programme 122.

Nous avons, en 2026 encore, subi les effets du dérèglement climatique : aux inondations du début de l'année ont succédé, à l'été, des incendies dans les Landes, en Gironde et dans le Var. Le montant de la DSEC est revalorisé et son périmètre est élargi aux outre-mer. Nous autorisons désormais des avances de fonds, comme cela a déjà été mis en œuvre pour les trois départements que je viens de citer. Une prise en charge des dépenses de fonctionnement est également permise lorsque les collectivités sont contraintes d'engager d'importants frais d'urgence, notamment pour l'accueil des services de secours ou les opérations de nettoyage.

Des fonds sont également réservés aux communes qui connaissent des difficultés financières. Leur attribution est parfaitement transparente. Coordonnés dans ce travail par la direction générale des finances publiques (DGFiP), les services préfectoraux alertent le ministère. La direction générale des collectivités locales (DGCL) analyse alors la situation des communes concernées avant que nous ne décidions de leur allouer une aide.

Pour 2027, nous proposons de créer un fonds de soutien en faveur des départements. Un tel outil n'existait pas jusqu'à présent : nous avions à deux reprises eu recours à un fonds de sauvegarde, dont l'enveloppe avait été portée de 300 millions à 600 millions d'euros et répartie selon des critères élaborés en lien avec l'Assemblée des départements de France (ADF). L'évaluation de ce mécanisme nous a conduits à privilégier désormais la création d'un véritable fonds de soutien.

Certains départements font en effet figure de « classe moyenne » : jusqu'ici relativement protégés par le système des dotations, ils subissent une profonde mutation. Sans remplir encore les critères de solidarité, ils s'exposent à un atterrissage budgétaire difficile. Ce fonds de soutien doit précisément pouvoir leur bénéficier.

Enfin, je précise que le montant de la DSEC s'élève à 75 millions d'euros en AE. Les avances représentent 30 % de ce montant.

M. Olivier Bitz. – Madame la ministre, vous connaissez trop le monde des collectivités locales pour ignorer les réactions que ce projet de budget y suscite. Jean-Michel Arnaud et moi-même en avons entendu les élus lors des auditions que nous avons menées ; je les entends personnellement aussi au quotidien dans le département de l'Orne. Plusieurs maires m'ont ainsi confié qu'ils auraient préféré disposer de moyens supplémentaires pour poursuivre sereinement leur engagement au service de leur commune, plutôt qu'une prime de 554 euros.

Nous pouvons déjà ressentir une incompréhension et une très nette opposition à l'égard de l'article 35 du PLF, relatif au FCTVA. Cet article prévoit, dès le 1er janvier 2027, un abaissement de près d'un tiers du volume de TVA remboursée par l'État aux collectivités territoriales sur leurs dépenses d'investissement. Nous avons bien noté que les dépenses engagées en matière d'assainissement, de voiries et de voies navigables n'étaient pas concernées, mais le coup n'en est pas moins rude en début de mandat, quand nous connaissons le poids de l'investissement local, dans un contexte où l'économie s'essouffle et où le chômage repart à la hausse.

Le plus insupportable pour les collectivités est le caractère *de facto* rétroactif de la proposition. Des investissements déjà engagés au cours des deux dernières années ne bénéficieraient ainsi pas du FCTVA. Pouvez-vous préciser ce dispositif ?

Deuxième motif d'inquiétude, l'article 36 du PLF limite la dynamique de la TVA affectée aux collectivités territoriales en la décorrélant de l'inflation, rompant ainsi avec l'équilibre du système actuel. Or nos collectivités ont besoin de visibilité sur l'évolution de leurs recettes. Quelles garanties pouvez-vous leur apporter ?

Troisième point, l'introduction d'une contribution progressive des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort budgétaire (CPEB), en remplacement du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), laisse perplexe. Le nouveau dispositif paraît mal conçu, ses effets de bord insuffisamment anticipés. En témoigne la présence à l'article 87 du PLF d'un fonds de soutien exceptionnel aux communes contributrices. La contribution est assise sur des recettes réelles de fonctionnement brutes et semble ne pas tenir compte de la situation financière des collectivités. Êtes-vous en mesure de nous rassurer sur ce point ?

La dernière question que je vous soumets porte sur la situation particulière des départements participant à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030. Les investissements engagés seront-ils concernés par la réforme du FCTVA ? Par ailleurs, est-il prévu que ces départements soient également soumis à la CPEB ?

M. David Margueritte. – Sur la forme, comme le signalait Madame la présidente, il est surprenant qu'aucune association d'élus n'ait été impliquée dans l'élaboration de ce budget, alors même que vous venez de rappeler, dans votre intervention liminaire, la nécessité de maintenir avec elles un dialogue constant tout au long de l'année. Les unes et les autres ont paru découvrir plusieurs de vos mesures avec une certaine stupeur. Comment faire pour que, à l'avenir, ces associations soient impliquées très en amont dans l'élaboration des budgets, à plus forte raison lorsqu'elles tiennent un discours de responsabilité ?

Si toutes rappellent le caractère équilibré de leur budget de fonctionnement ainsi que leur apport significatif à l'investissement public, elles n'en ont pas moins conscience de la gravité de la situation des finances publiques de notre pays et de la nécessité d'un effort contributif. L'absence de concertation n'en est que plus regrettable.

Vous avez évoqué la confiance entre l'État et les collectivités. Elle est cependant rompue, à force, pour l'État, de trahir sa parole. Combien d'engagements à l'égard des collectivités territoriales n'ont-ils pas été tenus, particulièrement au cours des dix dernières années ?

Je citerai l'exemple de l'épisode des compensations de la fiscalité assise sur les valeurs locatives industrielles lors de l'examen du précédent PLF. Il n'était pas anodin d'annoncer du jour au lendemain aux intercommunalités une baisse de 50 % de leurs compensations, contraire à l'engagement que l'État avait pris de garantir le maintien d'une compensation dynamique. En écho à la politique de réindustrialisation, les territoires industriels s'étaient pourtant adaptés en engageant de lourds investissements pour la mise en œuvre de politiques de services publics et de santé destinées à soutenir leur attractivité. Au Sénat, nos débats avaient permis d'éviter le pire en ramenant cette baisse à 25 %, avec un plafonnement de l'effort pour les intercommunalités et certaines grandes communes. Il n'en reste pas moins qu'une coupe aussi brutale, après la promesse qui avait été faite, contribuait à rendre les engagements de l'État sujets à caution. Les élus sont fondés à penser que la parole publique est démonétisée et il devient difficile d'instaurer durablement la confiance. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres.

Par ailleurs, je rejoins pleinement mes collègues Jean-Michel Arnaud et Olivier Bitz au sujet du FCTVA. On ne pouvait choisir pire méthode à un moment où le pays est au bord de l'effondrement économique et où l'investissement local demeure l'un des derniers moteurs de la croissance. Le choix est celui d'un dispositif procyclique, qui accélère le ralentissement économique et envoie aux nouveaux élus un très mauvais signal : les règles changent en cours de route et ils ne seront plus soutenus de la même manière lorsqu'ils investiront.

Je souhaite aussi évoquer certains choix singuliers à l'égard des régions et qui, de nouveau, posent la question du respect de la parole publique.

On nous avait expliqué que jamais l'on ne toucherait aux dotations régionales destinées à l'investissement dans les centres de formation d'apprentis (CFA), dont les crédits étaient déjà fort modestes. Pourtant, la loi du 5 septembre 2018 a opéré une première recentralisation en retirant aux régions l'essentiel de leur compétence en matière d'apprentissage. À l'époque, l'État nous avait garanti deux enveloppes distinctes pour les CFA, l'une de fonctionnement et l'autre d'investissement ; rendues ensuite fongibles, elles ont été réduites au point qu'il ne reste quasiment plus rien pour

l'investissement. Le Gouvernement a-t-il mesuré l'effet délétère d'un tel signal sur l'apprentissage ? Qui soutient aujourd'hui l'investissement dans les CFA, sinon les régions ? Et voilà qu'on leur annonce la fin de cette enveloppe !

Il est tout aussi singulier de couper brutalement le plan d'investissement dans les compétences (PIC) – décliné territorialement au travers des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) – alors même qu'un engagement clair avait été pris, et que c'est précisément au moment où le chômage remonte que l'on a le plus besoin de formations sur mesure.

Derrière ces exemples précis se pose la question de la confiance et de la lisibilité des politiques de l'État. Comment procéder pour enfin simplifier et alléger la facture, ainsi que vous l'évoquiez ? La question relance celle qui vous a été posée la semaine dernière lors des questions au Gouvernement au sujet de l'avancement du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Si ce texte ne constitue pas le grand soir de la simplification, il comporte des avancées utiles. Vous avez répondu qu'il serait examiné par l'Assemblée nationale « le plus tôt possible ». Or le temps presse : à l'approche de la fin de la session ordinaire le 28 février prochain, nous ne saurions nous satisfaire d'une telle formule.

M. Hussein Bourgi. – Il est toujours instructif d'échanger avec vous pour préparer les travaux qui nous attendent dans l'hémicycle.

Dans votre propos liminaire, vous avez évoqué la DSEC. Comme d'autres, le département de l'Hérault a été frappé par la tempête Nils dans la nuit du 11 au 12 février dernier. Or les maires de ce département n'ont toujours pas reçu la moindre réponse de la préfecture après qu'ils ont déposé leurs demandes au titre de la DSEC. Cette situation les alarme d'autant plus que le département a connu un nouvel épisode de vents violents le 24 août.

Le fonds vert a par ailleurs été une excellente initiative, que le Gouvernement avait d'abord avantageusement dotée. Malheureusement, ses crédits ont ensuite diminué, alors même que nos territoires subissaient d'éprouvantes canicules. Aujourd'hui, à l'annonce de leur possible relèvement pour 2027 s'oppose la baisse du fonds chaleur. Pour les élus locaux, cette politique est devenue quelque peu illisible : ces contradictions leur laissent le sentiment de n'être, sinon pas pris au sérieux, du moins pas accompagnés à la hauteur de leurs attentes.

De plus en plus de maires nous demandent pourquoi l'État ne départementalise pas la gestion du fonds vert et de la DSIL. Leur interrogation trouve d'ailleurs un relais au sein même des services de l'État. L'idée est simple et peu coûteuse : faire confiance aux préfets de département, qui ont déjà la main sur la DETR, permettrait un gain de temps, simplifierait et fluidifierait les relations entre l'État et les collectivités, et offrirait, par là même, une meilleure lisibilité de ces dispositifs.

Par an, deux ou trois réunions de programmation de la DETR sont nécessaires. L'enveloppe en est arrêtée en général avant l'été et les décisions aussitôt notifiées. En ce qui concerne le fonds vert et la DSIL, les collectivités doivent parfois attendre jusqu'au quatrième trimestre de l'année pour connaître le sort réservé à leurs demandes.

Les communes vivent particulièrement mal la mesure relative au FCTVA, et ce pour deux raisons.

Premièrement, le principe de non-rétroactivité a toujours prévalu en France. Il consiste à ne pas changer les règles du jeu une fois le match commencé. Seraient en l'occurrence concernés par la réforme du FCTVA des travaux engagés par les communes en 2025 ou en 2026. Cette remise en cause paraît des plus déloyales de la part de l'État pour des communes qui ont établi leur budget prévisionnel sur la foi des règles applicables.

Deuxièmement, les maires nous rappellent que le FCTVA n'est pas une largesse de l'État. En me replongeant dans les débats qui ont présidé à sa création – notamment ceux consignés au *Journal officiel* du 11 septembre 1975, puis du 9 décembre 1976 lors de l'examen du PLF pour 1977 – j'ai constaté que tout était déjà dit à l'époque, tant par le législateur que par le ministre chargé des finances. Le FCTVA est non une faveur, mais un dû : il rétablit l'équité fiscale pour les communes qui, assurant des missions de service public, ne peuvent récupérer la TVA comme le font les entreprises.

Enfin, les évolutions relatives à l'apprentissage m'inquiètent. Face au recul de l'investissement dans ce domaine, les filières des travaux publics commencent à se mobiliser.

Elles me font valoir qu'elles sont déjà confrontées à un ralentissement de leur activité : chaque échéance électorale en France entraîne en effet une baisse de la commande publique des collectivités. À l'approche des élections municipales, les équipes sortantes engagent beaucoup moins de chantiers, tandis que la perspective de scrutins nationaux incite celles qui sont en place à attendre les orientations du prochain gouvernement. En l'occurrence, deux années de suite, cela ne sera pas sans conséquence sur cette économie si utile aux territoires dépourvus d'industrie, dont elle soutient l'activité.

Diminuer simultanément les fonds consacrés à l'apprentissage pénalisera à la fois les entreprises du secteur privé et les départements. C'est prendre le risque de grossir les rangs des demandeurs d'emploi et, à terme, ceux des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), alourdissant encore la charge de départements aux finances exsangues et aux budgets sociaux déjà des plus contraints.

Si chacun doit consentir des efforts, je puis vous assurer que je ne connais pas un seul maire qui s'enferme dans le déni. Tous sont solidaires de l'État et personne ne se satisfait du déficit qui est le nôtre. En revanche, les maires souhaitent que cet effort soit équitablement et raisonnablement

réparti, et que l'on ne change pas les règles du jeu en cours de route. Lorsque la confiance est rompue, il est très difficile de renouer le lien.

M. Guy Benarroche. – Il est dommage que votre influence sur le projet de budget ne soit pas plus étendue, car un certain nombre de vos préconisations actuelles – comme celles que vous formuliez lorsque vous présidiez la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation – ne sont pas suivies par le Gouvernement ces dernières années et ne le seront pas davantage cette fois-ci. Les communes auraient pourtant besoin d'une visibilité à plus long terme, d'un budget vert distinct et d'un accompagnement dans leur transition environnementale.

D'autres solutions seraient envisageables pour ce PLF.

Notre groupe proposera ainsi de créer 40 milliards d'euros de recettes nouvelles. Sur ce montant, un peu plus de 5 milliards d'euros pourraient être affectés aux collectivités territoriales, ce qui leur éviterait de subir la nouvelle contribution appelée CPEB. Celle-ci témoigne surtout de l'imagination dont certains services font preuve, sans qu'il soit assuré qu'ils en mesurent toutes les conséquences pour les collectivités. Les élus des communes des Bouches-du-Rhône m'ont d'ailleurs adressé des courriers chiffrant ce que leur coûteront la baisse du FCTVA et l'effort exigé au titre de la CPEB.

Indexer la DGF sur l'inflation et rétablir progressivement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) constitueraient des pistes à explorer pour augmenter les recettes.

Si l'attention se focalise aujourd'hui sur la réduction des dépenses, relever le niveau des recettes contribuerait tout autant au redressement des comptes publics. Cela permettrait également d'engager des dépenses urgentes, notamment en matière d'infrastructures sociales et de climat, tout en garantissant aux collectivités le minimum nécessaire pour réaliser des investissements qui profitent au pays dans sa totalité.

Les politiques menées localement, souvent bien plus vertueuses que les politiques nationales, pourraient inspirer ces dernières : le budget de l'État ne s'en porterait que mieux. Force est pourtant de constater que tel ne sera pas le cas cette année, et nous ne sommes guère plus optimistes que vous. Nous n'attendons pas grand-chose de ce budget, dont nous craignons au contraire qu'il ne pénalise les collectivités territoriales. Il appartient désormais à tous les parlementaires attachés aux territoires de faire entendre leur voix et de peser de la modeste influence qui leur reste.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Monsieur Benarroche, je vous rappelle que, en matière budgétaire, le Gouvernement propose et le Parlement dispose. Vous avez vu comment, l'année dernière, la copie initiale avait été amendée et quelle solution le Sénat avait retenue pour la contribution demandée aux communes. Les territoires industriels avaient alors été fortement sollicités, non sans incohérence, d'ailleurs, avec la volonté que nous partageons de réindustrialiser le pays.

Cette année, nous avons fait le choix d'un effort contributif équitable et soutenable, qui préserve la progression naturelle des recettes des collectivités à hauteur de l'inflation – soit environ 5 milliards d'euros de ressources supplémentaires. On ne saurait dès lors parler de ponction, puisque nous maintenons la capacité de fonctionnement des collectivités.

Vous évoquez tous le sujet de la confiance. Je ne récuserai pas vos remarques, que je n'entends pas pour la première fois : la difficulté des relations entre l'État et les collectivités territoriales est indéniable et ne date pas de cette année. Trop souvent, nous ne fonctionnons pas comme les deux parties coresponsables d'une même action publique. Moi la première, lorsque j'étais maire, il m'est arrivé de relever tantôt l'absence de l'État, tantôt sa présence marquée.

Les 3 600 milliards d'euros de dette de la France ne sont pas la seule dette de l'État, mais celle de la Nation tout entière. La création d'un fonds de soutien aux entreprises lors de la crise sanitaire de la covid, la mise en place d'un bouclier climatique ou encore le transfert de 156 milliards d'euros de l'État vers les collectivités territoriales en 2027 représentent autant de dépenses engagées au bénéfice de l'ensemble des Français.

Je sais quelles sont les limites de mon action à l'approche de la prochaine élection présidentielle. Je ne m'interdis pas pour autant d'exprimer ce que j'ai toujours pensé et de dire avec vous que cela suffit : nous ne pouvons plus travailler de la même manière, avec les mêmes questions et les mêmes expédients qui reviennent chaque année à l'occasion du débat budgétaire. Aucune collectivité ne gère ses finances ainsi. Qu'est-ce qui nous empêche, collectivités, Parlement et Gouvernement, de mener ensemble une réforme de fond des finances locales ?

Je souhaite qu'une relation régulière s'instaure entre les collectivités, le Gouvernement et les parlementaires, pour construire un budget qui offre de la visibilité et de la stabilité. J'espère que le gouvernement qui nous succédera, quel qu'il soit, s'engagera résolument dans cette voie, sans nécessairement promettre le grand soir. Pour notre part, c'est dans cet esprit que nous avons demandé aux trois parlementaires chargés d'une mission sur les finances locales, dont Sylvie Vermeillet, de nous soumettre leurs propositions.

L'amélioration de ces relations entre État et collectivités passe aussi par la contractualisation, gage d'une relation sécurisée dans la durée. Les contrats de plan État-région en offrent déjà l'exemple, en fixant sur plusieurs années le cadre et les conditions de l'accompagnement de l'État.

À la suite des élections municipales et communautaires de 2026, j'aimerais que les préfets et sous-préfets aillent à la rencontre de l'ensemble des élus afin d'examiner avec eux les projets qu'ils entendent mener sur la base de leurs programmes de campagne. L'État pourrait alors se prononcer

clairement et, s'il décide d'accompagner une collectivité, s'engager sur une durée déterminée, par exemple de trois ans.

Comme vous, j'ai l'impression de répéter sans cesse les mêmes choses. Agissons à présent ! Cela suppose que nous tous – associations d'élus, parlementaires et Gouvernement – fassions fi de la méfiance que nous pouvons nourrir les uns envers les autres.

Vous évoquez des choix singuliers dans le PLF pour 2027. L'ampleur de notre dette et la hausse continue du taux auquel notre pays emprunte ne laissaient d'autre choix que de s'engager dans la voie du redressement de nos finances, avec une diminution des dépenses de l'État.

La contribution des collectivités territoriales à ce redressement représente, je vous l'ai dit, 5,5 milliards d'euros, un montant qu'il convient de mettre en regard des 156 milliards d'euros de transferts que l'État continue de leur assurer. Nous avons veillé à ce que leur effort soit soutenable et équitable. Contrairement au choix opéré au Sénat l'année dernière – vous aviez alors exonéré les communes de toute contribution – nous le faisons ainsi porter sur les différentes catégories de collectivités, sans exception.

Sur la suggestion des trois parlementaires chargés d'une mission temporaire, nous avons cherché à ne pas nous disperser et à limiter le nombre des leviers actionnés. Le principal d'entre eux, la CPEB, a un taux plafonné à 2 % des recettes réelles de fonctionnement pour la grande majorité des collectivités. Je rappelle que leurs recettes de fonctionnement progresseront, une fois les contributions prélevées, de 5 milliards d'euros.

Affirmer que nous sacrifions l'investissement est inexact. La progression de la DGF permet aux collectivités de dégager des marges de manœuvre. Je rappelle que nous maintenons également la DETR au niveau auquel nous l'avions portée l'an passé, soit 1 milliard d'euros. En outre, nous augmentons la DSIL de 200 millions d'euros, tandis que le fonds vert est relevé à 1 milliard d'euros. Nous soutenons donc l'investissement local.

J'entends vos réserves sur le FCTVA. La décision d'abaisser son taux de droit commun n'a pas été prise sans précaution ni sans de nombreuses simulations préalables. Je partage votre avis sur l'utilité de ce fonds pour l'investissement, l'emploi et la vie économique ; c'est précisément pour cela que nous augmentons par ailleurs les dotations d'investissement. Aucune dépense éligible au FCTVA n'est supprimée. En outre, le taux historique est maintenu pour l'ensemble des investissements verts, notamment les réseaux d'eau et d'assainissement – aussi onéreux qu'indispensables pour nos collectivités, et qui bénéficient en parallèle d'un financement à long terme de la Banque des territoires – de même que la rénovation énergétique des écoles, ainsi que pour les travaux de voirie.

Voici quelques exemples chiffrés : pour la construction d'une école neuve – et non une rénovation énergétique – avec un projet évalué à 3 millions d'euros TTC, le FCTVA actuellement versé s'élève à 492 000 euros, contre

une baisse de 150 000 euros dans cette version initiale du PLF pour 2027 ; pour un investissement de 159 000 euros TTC, une commune de 500 habitants enregistrerait une baisse maximale de 7 950 euros de FCTVA ; pour une commune de 5 000 habitants engageant 1,78 million d'euros TTC, la perte théorique atteindrait 89 000 euros, ce qui n'est certes pas négligeable. Mais aborder ce sujet avec rigueur suppose de s'appuyer sur des données précises. Et l'on ne peut nier l'importance des enveloppes réservées à l'investissement local, que nous avons même augmentées.

Monsieur Bitz, votre pique sur la « prime » attribuée aux maires m'incite à rappeler que, dans le prolongement de notre travail sur le statut de l'élu, nous avons tenu à reconnaître pleinement les missions que les maires exercent au nom de l'État. C'est pourquoi nous avons instauré non une prime, mais une indemnité forfaitaire annuelle, identique quelle que soit la taille de la commune, afin de saluer leur engagement au service de l'État. Parallèlement, nous avons revalorisé et élargi la dotation particulière « élu local » (DPEL). Gardons-nous donc d'établir des comparaisons infondées.

Dans le cadre du PLF pour 2027, nous proposons d'exempter les régions de l'écrêtement de la dynamique de la TVA prévu à l'article 36.

Par ailleurs, s'agissant du FCTVA, nous ne supprimons pas le dispositif, nous en abaissons le taux de droit commun : aucune dépense aujourd'hui éligible n'en sera exclue. Notre action s'inscrit dans le cadre d'un budget annuel ; en l'absence de loi de programmation des finances publiques, je ne saurais prendre d'autres engagements ni préjuger de ce qui sera décidé pour 2028, à l'issue de l'élection présidentielle.

Le constat est simple : sans un effort colossal de redressement, notre déficit public atteindrait 6,7 % du PIB en 2027. À cet égard, l'évolution proposée du FCTVA constitue une contribution indispensable au redressement de nos comptes publics. Peut-être n'est-elle pas idéale, mais bien peu de solutions s'offraient à nous.

La création de la CPEB tire les conséquences des critiques formulées à l'encontre du Dilico. Le nouveau dispositif repose sur les critères habituels des finances locales et son taux est, dans la plupart des cas, plafonné à 2 % des recettes réelles de fonctionnement. Le choix était le suivant : soit nous sollicitions très fortement certaines collectivités, soit nous élargissions l'assiette de la contribution. En l'état, elle concernerait environ 14 000 communes ainsi que les intercommunalités de métropole et 60 % des départements.

Vous semblez la juger fantaisiste, mais nous en avons pleinement mesuré les effets. Si nous avons prévu un fonds de soutien exceptionnel pour les communes contributrices, c'est précisément parce que la contribution due en 2027 est calculée sur les recettes d'un exercice antérieur et non sur celles de 2026 ou de 2027. Ce mécanisme permettra d'accompagner les communes soumises à la CPEB qui se trouveraient confrontées à des dépenses obligatoires

imprévues : c'est par exemple le cas de celles qui, en Gironde, ont été durement touchées en 2026 par des inondations puis par des incendies majeurs.

À ce stade, les mécanismes de contribution au redressement des finances publiques n'opèrent aucune distinction particulière entre les départements et les autres collectivités au titre de la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030, sachant que des dispositifs spécifiques de financement sont par ailleurs prévus pour cette organisation. Cependant, je prends note de l'interrogation de M. Arnaud à ce sujet.

Monsieur Margueritte, sur la question de la méthode, je suis d'accord avec vous : nous devons en changer. Mais la volonté doit en être partagée et cela implique que les élus locaux, les parlementaires et le Gouvernement acceptent de travailler ensemble.

Vos critiques sur les engagements non tenus de l'État ne sont pas les premières que j'entends. Elles étaient déjà d'actualité quand François Baroin avait, en son temps, décidé d'indexer la DGF sur l'inflation.

Pour notre part, nous tenons notre parole en conservant les dispositifs Territoires d'industrie, Villages d'avenir, Petites Villes de demain et Action cœur de ville. Nous ne manquons pas non plus à notre promesse en ce qui concerne France Services, dont nous ouvrirons la 3 000e maison en 2027, ainsi que l'État s'y était engagé. Nous avions par ailleurs annoncé que nous soutiendrions les initiatives locales France Santé. Nous le ferons en 2027 pour 3 000 structures ainsi labellisées.

Je n'en comprends pas moins le sens de vos critiques. Mais aussi longtemps que nous travaillerons sans visibilité et que nous élaborerons des budgets, année après année, pour faire face à la situation du moment, nous ne progresserons que difficilement. Une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, fixant une trajectoire sur trois ans pour les dotations aux collectivités, aurait, je le répète, ma préférence. Et il me semble que les élus la partagent.

La réforme menée par Muriel Pénicaud a transformé le modèle économique de l'apprentissage en transférant son pilotage et son financement des régions vers les branches professionnelles. Dont acte. Ce que nous constatons, c'est le doublement du nombre d'apprentis depuis 2017.

M. David Margueritte. – Au prix d'un déficit de 1,5 milliard d'euros. Ces effectifs diminuent désormais.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Vous savez l'effort majeur que l'État a consenti en faveur de l'apprentissage. Plus largement, l'exemple des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) illustre son engagement constant aux côtés des régions, puisqu'il finance l'intégralité des places supplémentaires qui y ont été ouvertes.

M. David Margueritte. – Sans pour autant compenser intégralement les revalorisations du Ségur de la santé.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Pour en revenir à l'apprentissage, une piste consisterait à mettre en place un fonds national de soutien aux CFA et mes services y prêtent toute leur attention.

Quant à la question de la visibilité financière, il nous faut désormais sortir des échanges stériles et passer à l'action. Chaque année, nous sommes confrontés à la même situation et nous répétons les mêmes constats : débattre est utile, mais il est temps d'agir.

En matière de simplification des normes, nous avons recensé, en lien avec les associations d'élus et les préfets, l'ensemble des mesures relevant du domaine réglementaire. Le projet de loi suit quant à lui son parcours parlementaire : enrichi lors de son examen au Sénat, il est passé d'une quarantaine d'articles lors de son dépôt à 102 articles. Je continue de défendre ce texte au sein du Gouvernement et vous invite, aux côtés de vos collègues parlementaires et élus locaux, à appuyer son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale afin que son examen aboutisse. Enfin, sur le plan réglementaire, un troisième décret sera publié d'ici au prochain congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, et un quatrième est d'ores et déjà en préparation.

Monsieur Bourgi, nous allons faire le point sur l'instruction des demandes d'attribution de la DSEC déposées dans l'Hérault. J'ai signé la semaine dernière le déblocage d'aides significatives pour les départements de la Gironde et des Landes, touchés par les incendies. Les délais d'instruction tiennent parfois à la nécessité, pour les collectivités concernées, d'achever au préalable les procédures engagées auprès de leurs assureurs. Nous allons néanmoins interroger le préfet sur l'avancement de ces dossiers.

Les crédits du fonds vert, créé en 2022, ont d'abord progressé avant de connaître une baisse importante, puis d'être relevés dans le PLF pour 2027. Dans le même temps, ceux du fonds chaleur diminuent, c'est exact. La question de la cohérence des programmes de l'État se pose aujourd'hui avec acuité, tant ces dispositifs fonctionnent encore trop souvent en silo. Le Gouvernement travaille activement à y remettre de l'ordre.

J'entends la suggestion de départementaliser la DSIL. Toutefois, cette dotation a vocation à accompagner des projets structurants d'aménagement, qui dépassent souvent les limites d'un seul département, voire d'une seule région. À ce stade, je ne suis donc pas favorable à l'attribution d'une enveloppe de DSIL à chaque département sur le modèle de la DETR. En revanche, j'invite les préfets de région à travailler étroitement avec les préfets de département et les sous-préfets, afin d'établir une cartographie partagée des projets sur leurs territoires – exercice certes plus complexe à l'échelle des grandes régions actuelles – et d'éviter que des équipements redondants ne se chevauchent d'un département à l'autre.

M. Benarroche a par ailleurs évoqué l'annexe dite « budget vert » que chaque commune de plus de 3 500 habitants est désormais tenue de produire en vertu de la loi. Si ces communes se retrouvent contraintes de recruter un agent à seule fin de trier leurs dépenses d'investissement selon leur effet environnemental, cela pose une réelle difficulté. J'estime que, aujourd'hui, la quasi-totalité des investissements communaux intègre déjà les enjeux de la transition écologique ; et si, exceptionnellement, un projet peu vertueux était présenté, les services de l'État veilleraient à ne lui accorder aucune subvention. Pour les petites collectivités, ce dispositif constitue donc une obligation déclarative inutilement lourde.

Permettez-moi d'apporter une dernière précision chiffrée au sujet du FCTVA : les versements correspondants s'élevaient à 5,52 milliards d'euros en 2017 ; ils atteignent 7,87 milliards d'euros en 2026, soit une augmentation de plus de 2 milliards d'euros.

M. Hussein Bourgi. – C'est la conséquence directe de la progression de l'investissement local et un juste retour sur cet effort, non un cadeau de l'État.

Mme Françoise Gatel, ministre. – Je ne dis pas le contraire. Mais, d'un point de vue strictement factuel et sans jugement de valeur, la charge correspondante a augmenté d'autant pour le budget de l'État. Or c'est collectivement, avec nos territoires, que nous parviendrons à redresser nos finances publiques.

Ce budget n'est évidemment pas la panacée. Cependant, à ceux à qui il ne convient pas, je pose une question simple : « Que proposez-vous d'autre ? » M. Benarroche préconise de nouvelles recettes fiscales. Pour ma part, je ne crois pas à une solution miracle qui permettrait de sortir de l'impasse tout en préservant l'intégralité de nos acquis.

Nous avons remis notre copie entre vos mains ; qu'elle suive à présent le cheminement du débat parlementaire. Mais gardons à l'esprit que la maîtrise du dérapage de notre dette, en ramenant le déficit à 5 % du PIB, engage notre avenir.

Évitons de reproduire les erreurs du passé, instaurons un dialogue fondé sur la confiance, rénovons notre méthode de travail et œuvrons chacun à notre place pour empêcher que la situation ne se dégrade davantage. Par attachement à notre pays et à ses services publics, nous n'avons pas d'autre choix. L'effort de redressement est exigeant, mais si nous renoncions à le consentir, je ne sais même plus de quoi nous parlerions ensuite. Je reste optimiste : nous sommes capables de nous en sortir.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Vous avez raison de nous encourager à présenter notre propre copie budgétaire. C'est ce que nous ferons. Merci.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Marie Gautier-Melleray, directrice générale

M. Sébastien Simoes, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

Associations d'élus locaux

Régions de France

M. Stéphane Perrin-Sarzier, vice-président de la Région Bretagne

Assemblée des départements de France (ADF)

Mme Valérie Simonet, président du conseil départemental de la Creuse

Mme Carine Riou, conseillère

Mme Élodie Dubrulle, conseillère parlementaire

Associations des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. Daniel Cornalba, membre de l'AMF, maire de l'Etang-la-Ville

M. Alexandre Huot, responsable du département finances

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

Intercommunalités de France

Mme Véronique Louwagie, ancienne ministre, présidente de la communauté de communes des Pays de l'Aigle, vice-présidente d'Intercommunalités de France

M. Nicolas Laroche, responsable du pôle finances et fiscalité d'Intercommunalités de France

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

France urbaine

M. Michaël Delafosse, vice-président de France urbaine en charge des finances, président de Montpellier Méditerranée Métropole, maire de Montpellier

M. Franck Claeys, délégué général adjoint

Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

M. Olivier Nys, directeur général de la Ville et de la Métropole de Montpellier

Villes de France

M. Armand Pinoteau, directeur général adjoint

Association des petites villes de France (APVF)

M. Daniel Cornalba, vice-président de l'APVF, maire de L'Étang-la-Ville

M. Alexis Nau, conseiller

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Patrick Lefebvre, membre du bureau, maire de Saint-Julien-sur-Garonne

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

M. Olivier Riffard, délégué général

M. Charles Meiller, conseiller

Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM)

M. Jean-Luc Boch, président de l'ANMSM, maire de La Plagne-Tarentaise

M. Joël Retailleau, directeur général

CONTRIBUTION ÉCRITE

Association nationale des élus du littoral (ANEL)