

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS :
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Rapporteur spécial et Rapporteur spéciale :

M. Stéphane SAUTAREL et Mme Isabelle BRIQUET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	7
L'ESSENTIEL.....	9
 PREMIÈRE PARTIE	
LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS ».....	22
A. UN SOUTIEN EN BAISSE DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	24
1. <i>Une baisse marquée des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal.....</i>	25
2. <i>Une relative stabilité du soutien aux investissements des départements.....</i>	33
3. <i>La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle : des paiements qui continuent leur baisse en 2026 et devraient être étalés sur les prochaines années.....</i>	34
B. DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION EN HAUSSE, DU FAIT DE LA COMPENSATION DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DES COMMUNES EN MATIÈRE DE SCOLARISATION DES ENFANTS.....	36
1. <i>La dotation de décentralisation des communes voit son montant augmenter significativement en 2026</i>	36
2. <i>Une dotation de décentralisation quasi-identique pour les départements.....</i>	38
3. <i>La dotation de décentralisation des régions maintenue à l'identique en 2026</i>	38
4. <i>La dotation « concours particuliers » est presqu'inchangée par rapport à 2025</i>	39
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »	40
A. UNE BAISSE NOTABLE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES EN RAISON DE L'EXTINCTION DE FONDS INSTITUÉS EN RÉPONSE AUX VIOLENCES URBAINES ET À DES INTEMPÉRIES.....	41
1. <i>Des crédits de DSEC fortement revus à la hausse</i>	42
2. <i>Le versement d'une dotation exceptionnelle « de continuité » en faveur de la Corse</i>	43
3. <i>La fin de paiements du fonds pour la reconstruction, créé à la suite des violences urbaines de juin 2023</i>	43
4. <i>Le fonds de soutien exceptionnel créé en réponse aux intempéries exceptionnelles ayant touché le nord de la France, arrive à son terme en 2025</i>	44
B. L'ADMINISTRATION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE ET DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT QUI RESTENT ÉLEVÉES.....	44
1. <i>Des dépenses de fonctionnement tirées vers le haut en 2026 par les coûts associés à la création de nouvelles cartes de maire.....</i>	44
2. <i>Des dépenses d'investissement qui se maintiennent en 2026 à un niveau élevé avec peu de justifications</i>	45

C. LA REVALORISATION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION VERSÉE À TROIS COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	46
---	----

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

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 833 : UNE AUGMENTATION SI MODESTE QU'ELLE TRADUIT EN RÉALITÉ UN NOUVEAU RECUL DE LA MARGE DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS.....	52
A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES QUI NE TRADUIT PAS UN DYNAMISME PARTICULIER DES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITÉS	53
1. <i>Le périmètre de l'action 1 en constante évolution du fait des réformes successives de la fiscalité locale</i>	53
2. <i>Un produit de la fiscalité « locale » qui se tasse en 2026</i>	54
B. UNE STABILISATION DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB) EN 2026.....	55
C. LA STABILITÉ DES AVANCES AUX RÉGIONS AU SEIN D'UN VECTEUR UNIQUE DE COMPENSATION QUI NE PERMET PAS DE REVENIR AU NIVEAU ANTÉRIEUR À 2023	56
D. UNE STAGNATION DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA.....	57
II. UN MAINTIEN DES CRÉDITS PRÉVUS AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE MALGRÉ UNE ABSENCE D'UTILISATION DE CES CRÉDITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES (PROGRAMME 832)	58

**TROISIÈME PARTIE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MISES À CONTRIBUTION DANS UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINT**

I. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SE DÉTÉRIORE À MESURE QUE LEURS PRODUITS PEINENT À SUIVRE LA PROGRESSION DE LEURS CHARGES	61
A. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES	61
B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT CONFRONTÉES À UNE HAUSSE DE LEURS CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	63
C. DES RECETTES QUI NE SUIVENT PAS LA PROGRESSION DES CHARGES	65
D. DES DÉPARTEMENTS PARTICULIÈREMENT TOUCHÉS PAR L'EFFET CISEAU....	66
II. LES RÉFORMES FISCALES ONT DÉTÉRIORÉ LE SOLDE DES FINANCES PUBLIQUES, ENTRAINANT UNE AUSTÉRITÉ AUJOURD'HUI SUBIE PAR LES COLLECTIVITÉS.....	69

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	73
● <i>ARTICLE 72 Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	<i>73</i>
● <i>ARTICLE 73 Réforme de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC)</i>	<i>100</i>
● <i>ARTICLE 74 Création d'un fonds d'investissement pour les territoires</i>	<i>117</i>
● <i>ARTICLE 75 Ajustement du dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités territoriales (Dilico 1).....</i>	<i>138</i>
● <i>ARTICLE 76 Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico 2).....</i>	<i>142</i>
● <i>ARTICLE 77 Mise en œuvre du fonds de sauvegarde pour les départements en 2026</i>	<i>166</i>
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	177
EXAMEN EN COMMISSION.....	179
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	197
LA LOI EN CONSTRUCTION	201

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent, en crédits de paiement (CP) et à périmètre courant, 108,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026 et sont en hausse de 2,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

Ils se composent de trois ensembles :

- les concours financiers de l'État aux collectivités, qui s'élèvent à 53,4 milliards d'euros rassemblent les transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et à leurs groupements. Il s'agit des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales et des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

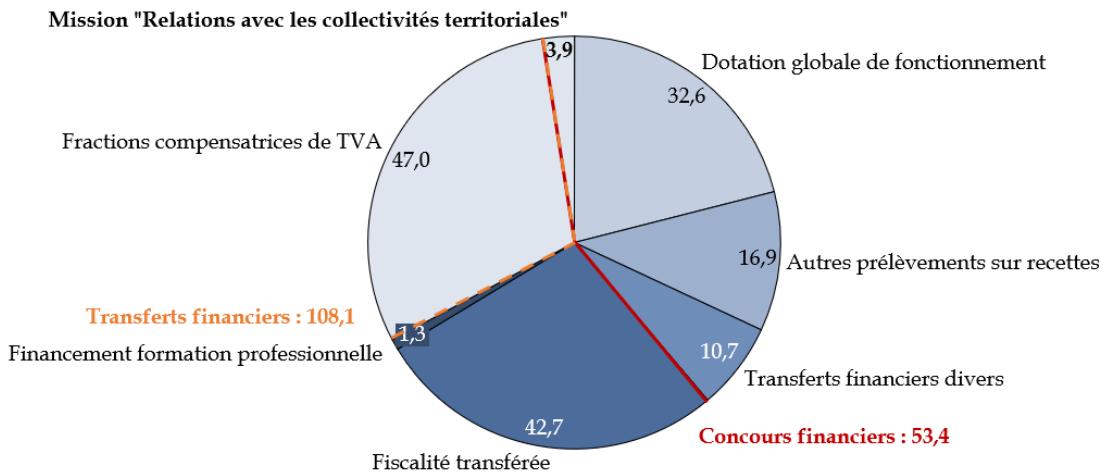
- les transferts divers de l'État hors fiscalité transférée et hors apprentissage, qui atteignent 10,7 milliards d'euros, comprennent les subventions aux collectivités territoriales des ministères autres que le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCT-RCT), les contreparties de dégrèvements d'impositions locales décidés par voie législative et le produit des amendes de police de la circulation et des radars ;

- la fiscalité transférée, la TVA transférée aux départements et le financement de la formation professionnelle, qui visent essentiellement à compenser les mesures de décentralisation et les transferts de compétences vers les collectivités territoriales, s'élèvent, quant à eux, à 44,0 milliards d'euros.

Au sens élargi, les transferts financiers comprennent aussi les fractions de TVA attribuées au titre des réformes récentes de la fiscalité locale (suppression ou réaffectation de la taxe d'habitation sur les résidences principales, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) pour 47,0 milliards d'euros.

Décomposition des transferts financiers élargis de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2026

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent 7,3 % des concours financiers de l'État aux collectivités et 2,5 % du total des transferts financiers élargis.

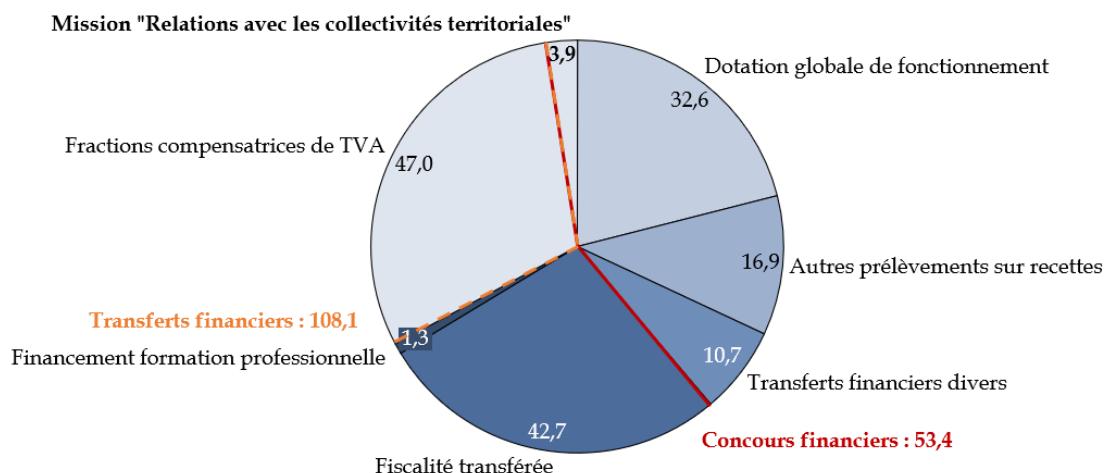
L'ESSENTIEL

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

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent 7,3 % des concours financiers de l'État aux collectivités et **2,5 % d'un total de transferts financiers élargis qui s'élève à 155 milliards d'euros.**

Décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans le PLF 2026

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

Les articles 72 à 77 du projet de loi de finances pour 2026 sont rattachés à cette mission.

I. UN SOUTIEN EN BAISSE DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES COMME PRINCIPALE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

Dans le projet de loi de finances pour 2026 (PLF), les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'établissent à 3 761 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3 932 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des baisses de 3,9 % en AE et 0,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

Après une certaine stabilité en LFI 2025, les AE de la mission sont **tirés vers le bas par le programme 119 dont les crédits sont prévus en baisse de 150 millions d'euros.**

À l'inverse, en matière de CP, la légère hausse prévue pour 2026 permet d'assurer la stabilité des crédits de la mission.

Évolution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »
(en millions d'euros)

Programme	Exécution 24		LFI 25		PLF 26		Évolution 25/26	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 563,3	3 638,0	3 661,4	3 608,4	3 511,1	3 675,6	- 4,1 %	+ 1,9 %
122 Concours spécifiques et administration	365,8	256,6	252,2	354,4	250,1	256,3	- 0,8 %	- 27,7 %
Total de la mission	3 929,1	3 894,7	3 913,6	3 962,8	3 761,3	3 931,9	- 3,9 %	- 0,8 %

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

A. UN PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS » MARQUÉ PAR UN MOINDRE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. L'article 74 du PLF 2026 crée un fonds d'investissement pour les territoires (FIT) dont les moyens sont réduits par rapport à la LFI 2025

L'article 74 prévoit la création d'un fonds d'investissement pour les territoires issu de la fusion de trois dotations d'investissement portées par le programme 119 : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Cette fusion implique de nombreuses dispositions pour redéfinir les collectivités exigibles et les modalités de distribution des crédits ainsi que pour revoir la gouvernance associée pour les mettre en œuvre.

Les changements de méthode et les nouveaux paramètres retenus, font craindre de nombreux effets redistributifs, qui pourraient pénaliser les collectivités rurales, qui bénéficient aujourd'hui d'une dotation dédiée avec la DETR. Comme le notait en 2023 le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, en matière de simplification, la priorité à court terme est

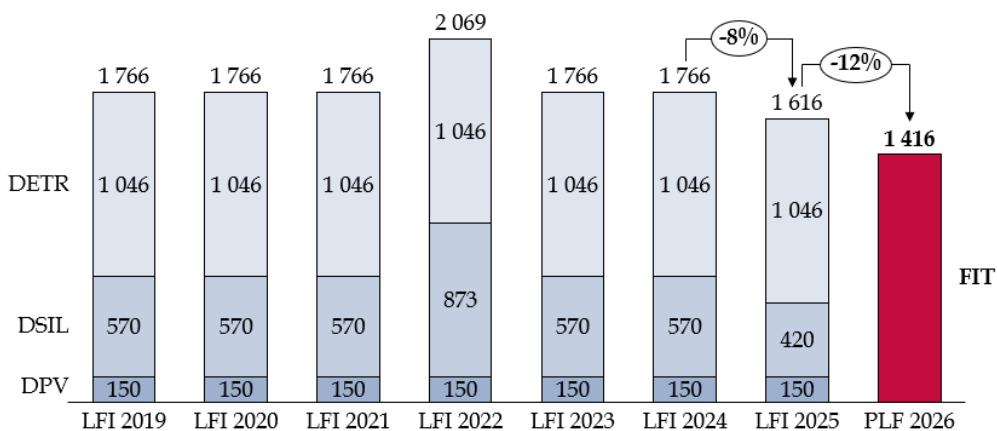
avant tout administrative, portant sur une convergence des démarches de demande de subvention. Une fusion des dotations d'investissement nécessiterait quant à elle un important travail en amont pour définir les modalités et la gouvernance associées, en impliquant le Sénat et les associations d'élus et en s'appuyant sur des expérimentations locales.

En l'absence de ce travail préalable, le présent article comporte bien trop d'incertitudes et suscite une opposition générale des associations d'élus concernées. La commission propose donc, par un amendement n° II-22 (FINC.2), de supprimer cet article.

Sur le plan budgétaire, le FIT ne se fait pas à budget constant. Après une longue période de stabilité des dotations d'investissement en faveur du bloc communal, la baisse de 200 millions d'euros en AE proposée par ce PLF 2026 avec la création du FIT vient s'ajouter à une première baisse concédée dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2025.

Évolution des crédits des dotations composant le fonds d'investissement pour les territoires (FIT)

(en AE, en millions d'euros)



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

Cette économie exceptionnelle est justifiée par le Gouvernement par le caractère cyclique de l'investissement des collectivités territoriales, qui connaît un reflux en fin de cycle. Ceci explique pourquoi, alors que les AE sont prévus à la baisse en 2026, les CP sont à l'inverse revus à la hausse (+ 58 millions d'euros), contraints par les restes à payer existants.

2. Une relative stabilité des autres actions du programme 119

Sur le plan quantitatif, la principale évolution est une **hausse de la dotation générale de décentralisation** des communes et de leur groupement (+ 50 millions d'euros en AE et en CP) mais qui reflète principalement une modification du périmètre de la mission, qui finance désormais l'extension de la compétence des communes en matière d'organisation et de financement de la scolarisation des enfants.

Parmi les évolutions notables, on peut signaler le **maintien de la dotation aménités rurales à 110 millions d'euros en 2026** : le rapporteur spécial Stéphane Sautarel avait proposé de porter cette dotation à ce niveau en 2025, ce qui a permis de mieux valoriser le travail rural dans les zones classées, et d'étendre le nombre de communes bénéficiaires, de 4 871 en 2022 (ancienne dotation biodiversité) à 9 162 en 2025.

Enfin, sur le programme Marseille en Grand, les besoins prévisionnels, communiqués par la direction générale des collectivités locales, font état d'un **ralentissement dans la mise en œuvre du plan, les crédits de paiement estimés étant revus à la baisse par rapport aux estimations fournies l'an passé** (passant, pour l'année 2025, de 56,8 millions d'euros à 39,3 millions d'euros et, et pour l'année 2026, de 38,8 millions d'euros à 21,4 millions d'euros). Or dans le cadre du rapport d'information réalisé sur financement du volet « écoles » du plan Marseille en grand¹, la commission émettait précisément des doutes concernant le cadencement des opérations jusqu'à 2032, interrogant la capacité de la SPEM à engager les consultations, lancer les travaux et livrer les équipements sur les 4 vagues suivantes entre 2025 et 2031.

B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION » : UNE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA DSEC² MASQUÉE PAR LA FIN DE PLUSIEURS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

1. L'article 73 propose une extension de la DSEC aux collectivités d'outre-mer, dans un PLF 2026 qui prévoit par ailleurs une hausse de ses moyens

Alors que la DSEC permet de protéger les collectivités territoriales de métropole face au risque climatique et géologique, les collectivités d'outre-mer doivent aujourd'hui s'en remettre au fonds de secours pour les outre-mer (FSOM). Il s'agit d'un fonds plus large, pouvant aussi indemniser

¹ [La rénovation des écoles marseillaises : une nécessité qui va coûter cher et des efforts à poursuivre](#), Rapport d'information n° 698 (2023-2024), déposé le 19 juin 2024 par Stéphane Sautarel et Isabelle Briquet pour la commission des finances du Sénat.

² Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques.

des particuliers, des entreprises à caractère artisanal ou familial et des exploitants agricoles. Surtout, le FSOM est **dépourvu de base légale**, reposant sur une circulaire du 11 juillet 2012. Le Sénat a pointé par le passé les insuffisances de ce fonds, s'agissant des modalités d'indemnisation et des délais de mobilisation. L'article 73 entend répondre à ces différentes critiques en étendant le bénéfice de la DSEC à l'ensemble des collectivités d'outre-mer : **la commission propose de l'adopter sans modification.**

Sur le plan budgétaire, ce projet de loi de finances prévoit pour 2026 le transfert de 5 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP depuis le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » vers le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». **Dans l'ensemble l'enveloppe de la DSEC proposée pour 2026 sur le programme 122 est fortement rehaussée, passant de 30 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP en LFI 2025 à 70 millions d'euros en AE et 62,2 millions d'euros en CP, afin de tenir compte de l'intensification de l'aléa climatique, sur l'ensemble du territoire français.**

2. Certains dispositifs exceptionnels de 2025 sont arrivés à leur terme

Alors que les AE du programme 122 sont relativement stables entre 2025 (252 millions d'euros) et 2026 (250 millions d'euros), les **crédits de paiement connaissent une baisse marquée** (passant de 354 millions d'euros à 256 millions d'euros) expliquée par deux dispositifs. D'une part, dans le cadre de l'examen du PLF 2025, une **dotation de continuité territoriale exceptionnelle de 50 millions** (en AE et en CP) a été accordée à la Corse, à l'initiative du Gouvernement, pour contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérienne de l'île. D'autre part, l'année 2025 a **vu les derniers paiements du fonds pour la reconstruction, créé à la suite des violences urbaines de juin 2023**, qui s'élevaient à 63,8 millions d'euros en 2025.

II. OUTRE LA PROGRESSION DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE AU SEIN DE LA DGF, LE PLF 2026 PRÉVOIT LA CRÉATION D'UN « DILICO 2 » ET PERMET LE VERSEMENT ET LA RÉPARTITION DE L'ABONDEMENT DU FONDS DE SAUVEGARDE DES DÉPARTEMENTS

A. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION AU SEIN DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (ARTICLE 72)

L'**article 72** propose diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2025. Il prévoit notamment :

- **Une hausse de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF des communes**, dont 150 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR), 140 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Si le maintien du montant global de la DGF proposé à l'article 31 du présent projet de loi de finances implique que cette hausse soit intégralement financée par les collectivités territoriales, les rapporteurs spéciaux n'ont pas souhaité revenir sur cette progression. Ils saluent l'effort en faveur de l'augmentation de la DSR et **appellent de leurs vœux une réforme de plus grande ampleur des modalités de répartition de la DGF**, à laquelle ils travaillent dans le cadre de leurs travaux de contrôle budgétaire.

- Des dispositions « miroir » visant à tenir compte du **rétablissement de la DGF des régions**, à laquelle il est procédé à l'article 31 du PLF. Les rapporteurs spéciaux regrettent le revirement du Gouvernement sur la **DGF des régions** : il paraît en effet un peu ubuesque que l'État ait octroyé une fraction de TVA en 2018 pour la reprendre aujourd'hui. Certes, cette dotation serait rétablie au niveau de la TVA-DGF de 2025, soit à un niveau supérieur de 1 milliard d'euros à son niveau de 2018. **Les régions conserveraient donc le bénéfice de la dynamique de la TVA depuis 2018** (alors que les autres collectivités ont vu leur DGF « gelée » durant cette période) ainsi que celui de leur fraction de TVA dynamique au titre de la CVAE. Toutefois, la position de la commission des finances n'étant pas arrêtée sur la première partie du PLF, **les rapporteurs spéciaux n'ont pas souhaité modifier ces dispositions à ce stade**.

- **Diverses mesures d'ajustement des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations de péréquation**. Les ajustements proposés sont relativement mineurs, mais ils n'en sont pas moins utiles. L'**article ne prévoit en revanche aucune mesure visant à ralentir l'application de la réforme de l'effort fiscal** : neutralisée à hauteur de 80 % en 2025, elle ne serait plus neutralisée qu'à 40 % en 2025, ce qui représente un rythme de progression considérable (- 40 points). Par leur **amendement n° II-21 (FINC.1)**, les rapporteurs spéciaux entendent assurer la **neutralisation financière de cette réforme à hauteur de 60 % en 2026**, afin d'atténuer le choc que représenterait le retour à la trajectoire initialement prévue pour l'application de cette réforme.

Un prélèvement exceptionnel de DGF de 2,5 millions d'euros en faveur du **fonds pour l'aide au relogement d'urgence (Faru) et la suppression du prélèvement au titre de la suppression des « contingents communaux d'aide sociale »**, avec un abondement de la DGF par les réserves du fonds affectataire de ce prélèvement (13 millions d'euros).

B. LE « DILICO » : UN MÉCANISME D'INITIATIVE SÉNATORIALE QUI RISQUE D'ÊTRE DÉVOYÉ PAR LE GOUVERNEMENT

1. L'article 75 prévoit d'assurer le reversement des sommes prélevées en 2025 au titre du Dilico

L'**article 186 de la loi de finances pour 2025 a créé un « dispositif de lissage conjoncturel » des ressources fiscales des collectivités territoriales (Dilico)**. Il s'agissait, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, de traduire l'engagement de la Haute assemblée en faveur d'une contribution des collectivités au redressement des comptes publics tout en marquant son rejet du fonds de réserve que proposait le Gouvernement de l'époque, qui était brutal et inabouti.

Le « Dilico » fonctionne en prélevant des contributions une année, puis en le reversant par tiers les trois années suivantes. Or, une incertitude demeurerait jusqu'ici sur l'effectivité de ces versements. **L'article 75 tient cet engagement de reversement des sommes prélevées au titre du Dilico en 2025**. Il procède également à quelques ajustements techniques visant à prendre en compte les remarques juridiques formulées par la Cour des comptes. Les rapporteurs spéciaux proposent simplement **un amendement rédactionnel n° II-23 (FINC.3)**.

2. L'article 76 propose la création d'un « Dilico 2 », qui prévoit une ponction doublée et dont les modalités de versement seraient profondément transformées

Le Dilico adopté en 2025 prévoit trois contributions pour un **montant total d'1 milliard d'euros** : une contribution du bloc communal à hauteur de 500 millions d'euros (répartie à part égales entre les communes et les EPCI), une contribution des départements à hauteur de 220 millions d'euros et une contribution des régions à hauteur de 280 millions d'euros. Les montants ainsi prélevés sont mis en réserve et doivent faire l'objet de **versements par tiers entre 2026 et 2028, 90 % des sommes concernées revenant aux collectivités contributrices** et le reste abondant des fonds de péréquation.

L'article 76 propose de créer un « Dilico 2 », pour un montant total de 2 milliards d'euros, répartis à 720 millions d'euros pour les communes, 500 millions d'euros pour les EPCI, 280 millions d'euros pour les départements et 500 millions d'euros pour les régions.

Comparaison des contributions aux Dilico en 2025 et 2026

(en millions d'euros et en %)

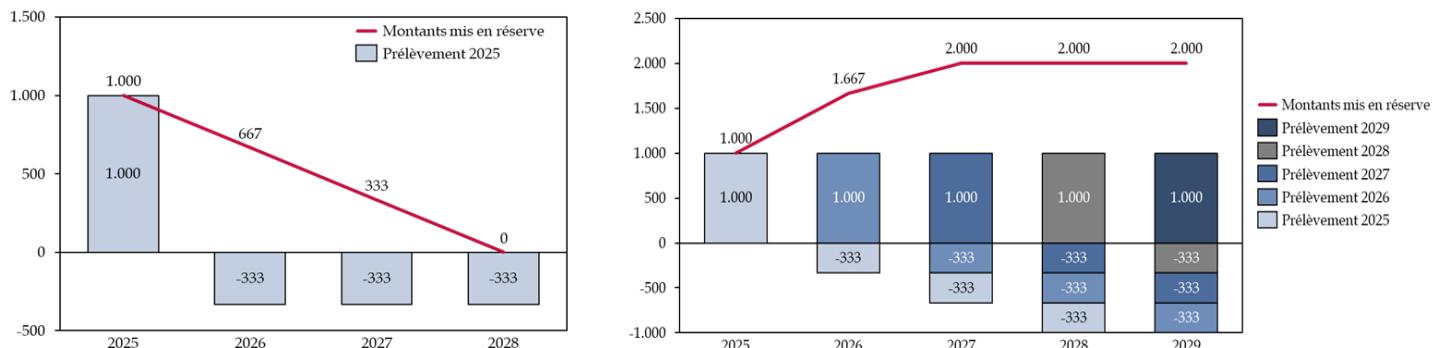
	Montant 2025	Montant 2026 proposé par le Gouvernement	Évolution 2026/2025
Communes	250	720	
EPCI	250	500	
Départements	220	280	
Régions	280	500	
Total	1 000	2 000	+ 100 %

Source : commission des finances du Sénat

En l'absence de reconduction, le Dilico aurait fini ses reversements en 2028. **S'il était reconduit, son impact serait néanmoins atténué à compter de 2026 par les reversements au titre des années précédentes** : dans l'hypothèse d'une reconduction à 1 milliard d'euros, le mécanisme deviendrait neutre à compter de 2028.

Fonctionnement théorique du Dilico sans (gauche) et avec reconduction (droite)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le « Dilico 2 » présenté par le Gouvernement prévoit toutefois de **modifier les modalités de versement** par rapport au Dilico initial, afin que seuls 80 % des sommes prélevées reviennent aux contributeurs, et sur une période de cinq ans par cinquième. Enfin, le Gouvernement propose de distinguer plusieurs scénarios de versement en fonction de l'évolution des dépenses des collectivités qui pourraient, **dans de très nombreux cas, se traduire par le non-reversement des sommes prélevées au titre du « Dilico 2 »**.

Le mécanisme « d'épargne forcée », qui était au cœur de l'acceptabilité du Dilico proposé par le Sénat, serait ainsi dévoyé.

La commission ayant proposé d'alléger l'effort des collectivités de 910 millions d'euros en première partie, elle a adopté l'amendement II-24 du rapporteur spécial Stéphane Sautarel afin de diminuer de **1,1 milliard d'euros l'effort consenti au titre du Dilico**. L'effort total serait alors de 2 milliards d'euros conformément à l'engagement pris par le Président du Sénat. Cet amendement exonère intégralement les communes du Dilico en 2026, et l'effort des EPCI et des départements serait divisé par deux. L'amendement revient également aux **modalités de versement du Dilico initial**.

C. L'ARTICLE 77 PRÉVOIT LA RÉPARTITION DES SOMMES AFFECTÉES AU FONDS DE SAUVEGARDE DES DÉPARTEMENTS

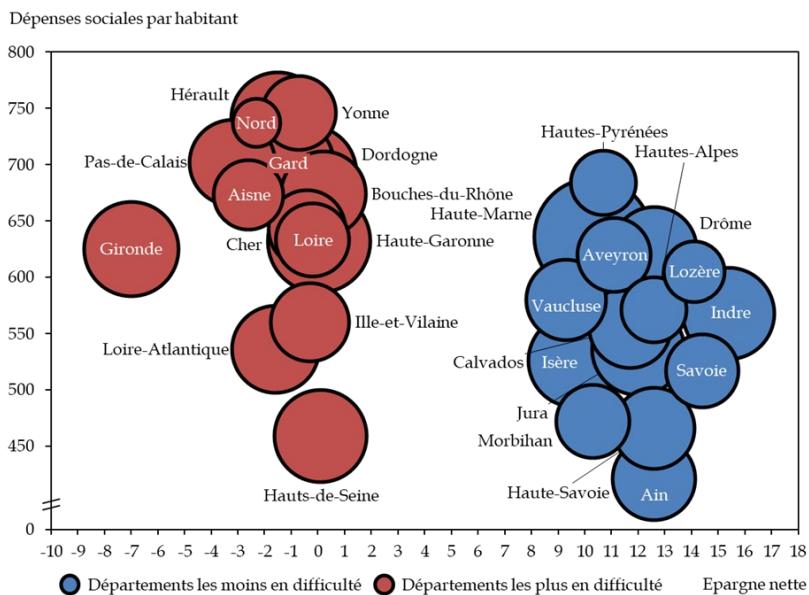
L'article 77 du PLF 2026 prévoit le **versement, en 2026, des sommes affectées au fonds de sauvegarde** des départements, y compris l'abondement de l'État prévu par l'article 33 du présent PLF. A ce stade de l'examen du texte, le montant de cet abondement s'élève à **300 millions d'euros**.

Il modifie également les critères d'éligibilité des départements au versement de ce fonds. **Le bénéfice en serait ainsi limité aux départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 12 % et dont l'indice de fragilité sociale est supérieur à 95 % de la moyenne**. En 2024, ce dernier seuil était moins restrictif, puisqu'il était fixé à 80 % de la moyenne. Selon l'Assemblée des départements de France, 30 départements rempliraient ces critères restrictifs ; en réalité, les départements en difficultés sont bien plus nombreux : **si les critères d'éligibilité de 2024 avaient été conservés, une soixantaine de départements auraient été éligibles**.

Les modalités de répartition entre les départements éligibles seraient inchangées par rapport à 2024.

Comparaison entre les départements les plus en difficulté et les moins en difficulté

(en euros par habitant et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes

L'Assemblée des départements de France demande ainsi que le montant du fonds soit porté à **600 millions d'euros pour 2026**.

La commission des finances ayant proposé, à l'article 33 du PLF 2026, de doubler l'abondement du fonds de sauvegarde pour le porter à 600 millions d'euros, la commission a adopté l'amendement II-25 des rapporteurs spéciaux afin de **revenir aux critères d'éligibilité de 2024** et, comme le demande l'ADF, que le bénéfice de ce fonds soit réparti entre une soixantaine de départements, et non seulement trente.

Le même amendement propose également de légèrement **réviser les modalités de répartition entre les départements éligibles afin de tenir compte de l'augmentation des sommes reversées par le fonds**.

Réunie le 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la constitution ». Par ailleurs, elle a proposé d'adopter l'article 73 du projet de loi de finances pour 2026 sans modification et les articles 72 et 75 tels que modifiés par ses amendements. En outre, elle a proposé de supprimer l'article 74 par amendement. Enfin, la commission a décidé de réserver son vote sur les articles 76 et 77.

Réunie le 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a proposé d'adopter les articles 76 et 77 du projet de loi de finances pour 2026 tels que réservés précédemment et modifiés par ses amendements.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, les rapporteurs spéciaux n'avaient reçu aucune réponse.

A la date d'examen en commission du rapport le 19 novembre, ils ont obtenu 88 % des réponses.

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

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2026 s'élèvent à **3 761,3 millions d'euros en AE** (- 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025) et **3 931,9 millions d'euros en CP** (- 0,8 %).

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

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 24		LFI 25		PLF 26		25/26	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
119 Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 563,3	3 638,0	3 661,4	3 608,4	3 511,1	3 675,6	- 4,1 %	+ 1,9 %
122 Concours spécifiques et administration	365,8	256,6	252,2	354,4	250,1	256,3	- 0,8 %	- 27,7 %
Total de la mission	3 929,1	3 894,7	3 913,6	3 962,8	3 761,3	3 931,9	- 3,9 %	- 0,8 %

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

Après une certaine stabilité en LFI 2025, **les AE de la mission sont tirés vers le bas par le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » dont les crédits sont prévus en baisse de 150 millions d'euros.**

A l'inverse, en matière de CP, la légère hausse prévue pour 2026 permet d'assurer la stabilité des crédits de la mission.

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

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

Le programme 119 comporte deux objectifs principaux :

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

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

Évolution des crédits du programme 119 entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en millions d'euros)

Action	Libellé	Exécution 24		LFI 25		LFI 25*		PLF 26		25*/26	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP*	AE	CP	AE	CP
Soutien aux projets des CT		1 946,1	2 015,2	2 042,1	1 989,1	2 042,1	1 989,1	1 842,1	2 006,6	- 9,8 %	+ 0,9 %
119-01	Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 759,5	1 785,7	1 830,3	1 707,0	1 830,3	1 722,1	1 630,3	1 744,9	- 10,9 %	+ 1,3 %
119-03	Soutien aux projets des départements et des régions	194,5	124,6	211,9	167,7	211,9	159,0	211,9	166,7	-	+ 4,8 %
119-09	Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle	- 7,9	104,9	0,0	114,4	0,0	108,0	0,0	95,0		- 12,1 %
DGD et autres		1 617,2	1 622,8	1 619,3	1 619,3	1 619,3	1 619,3	1 669,0	1 669,0	+ 3,1 %	+ 3,1 %
119-02	Dotation générale de décentralisation des communes	141,1	141,3	142,8	142,8	142,8	142,8	190,9	190,9	+ 33,7 %	+ 33,7 %
119-04	Dotation générale de décentralisation des départements	265,4	265,4	265,5	265,5	265,5	265,5	265,4	265,4	- 0,1 %	- 0,1 %
119-05	Dotation générale de décentralisation des régions	937,5	943,4	938,3	938,3	938,3	938,3	938,3	938,3	-	-
119-06	Dotation générale de décentralisation concours particuliers	273,2	272,8	272,7	272,7	272,7	272,7	274,4	274,4	+ 0,6 %	+ 0,6 %
Total du programme 119		3 563,3	3 638,0	3 661,4	3 608,4	3 661,4	3 608,4	3 511,1	3 675,6	- 4,1 %	+ 1,9 %

* Le détail des crédits de paiement de la loi de finances initiale pour 2025 fait ressortir une incohérence entre les différents documents de la documentation budgétaire

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

En préambule, l'examen du projet annuel de performances (PAP) et du rapport sur la situation des finances publiques locales pour 2026 fait ressortir **certaines incohérences dans le détail des crédits de paiement du programme 119 sur la loi de finances initiale pour 2025¹** : les crédits inscrits au PAP pour plusieurs actions du programme 119 ne correspondent pas au détail de ce actions apporté par la direction générale des collectivités locales (DGCL), gestionnaire de programme. Ces incohérences seraient dues à des erreurs matérielles dans le système de gestion des PAP de la direction du budget et reflètent des **redistributions entre actions au sein du programme 119**.

Pour mémoire, aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², « *les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.* ». L'article 12 de la LOLF limite les virements pouvant intervenir entre programmes d'un même ministère et les transferts entre programmes de deux ministères différents. **La LOLF ne fait porter aucune restriction sur les mouvements entre actions d'un même programme. Comme l'indique le site internet de la direction du budget, l'action n'est qu'un « découpage indicatif du programme » qui « apporte des précisions sur la destination prévue des crédits ».**

L'analyse réalisée dans ce rapport s'appuie donc sur les données ajustées (marquées d'une étoile dans le tableau ci-dessus) qui remplacent celle du tableau de synthèse figurant dans le PAP 2026.

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de cette réaffectation des crédits au sein du programme 119, mais invitent toutefois à plus de clarté dans la présentation budgétaire.

Sur le fond, les AE du programme 119 affichent en 2026 **une diminution de 150 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2025**, tirés par une baisse de 200 millions d'euros des actions de soutien aux projets des collectivités, atténuée par une hausse de 50 millions d'euros de la DGD des communes qui ne reflète principalement que des mesures de périmètre (cf. ci-dessous)

A l'inverse, les CP du programme 119 sont en hausse (+ 67 millions d'euros), principalement du fait de la hausse de 50 millions de DGD des communes (les hausses de DGD se font en AE=CP), qui est toutefois appuyée par une légère progression des dotations de soutien aux projets des collectivités (+ 17 millions d'euros).

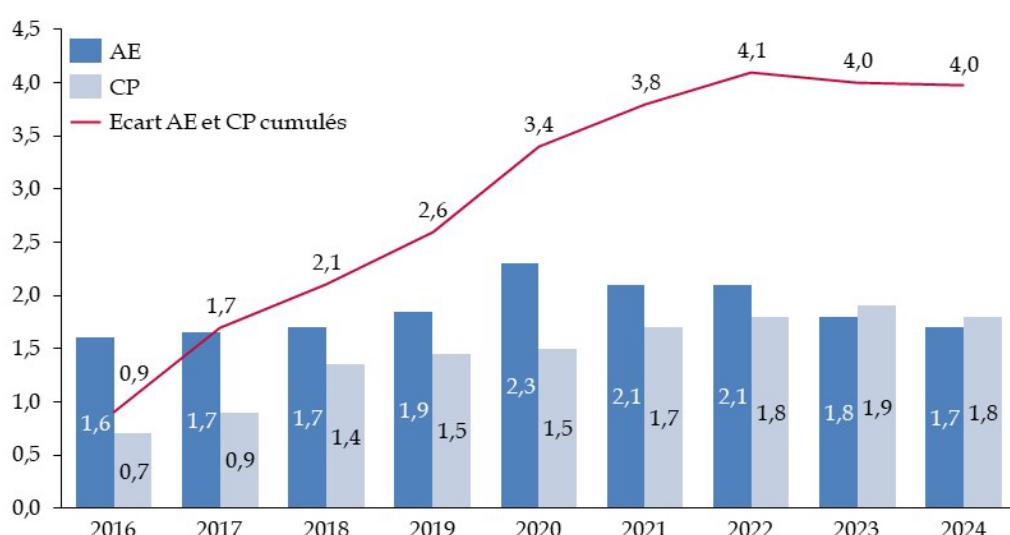
¹ Cf. en particulier la récapitulation des crédits par action (PAP 2026, p14), le détail de ces actions dans le même document (pp 29-31) et le tableau de synthèse des transferts financiers élargis (rapport sur la situation des finances publiques, p 33).

² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

La légère progression observée en matière de crédits de paiement peut être expliquée par l'**importance des restes à payer sur les dotations d'investissement du programme 119**. Dans leur rapport sur la loi de résultat 2024, les rapporteurs spéciaux alertaient sur l'**importance de ces restes à payer**, dont la résorption donne lieu depuis quelques années à une hausse des CP malgré la baisse enclenchée des AE :

Évolution cumulée des écarts entre AE et CP des dotations à l'investissement sur la période 2016-2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes

Enfin, la hausse de 50 millions d'euros de DGD, observée en AE comme en CT, traduit essentiellement des évolutions de périmètre :

- un transfert entrant de 48,4 millions d'euros (en AE = CP) vers la DGD des communes (action n° 2) au titre de l'accompagnement financier de l'enseignement obligatoire à compter de 3 ans ;

- quatre transferts sortants, chacun de 0,1 million d'euros (en AE = CP), depuis les actions 02, 04 et 06 correspondant à des abondements non-pérennes compensant des mouvements d'agents, des départs en retraite, des transferts de service.

A. UN SOUTIEN EN BAISSE DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les actions n° 1 « soutien aux projets des communes et groupements de communes » et n° 3 « soutien aux projets des départements et des régions » regroupent les dotations qui constituent le soutien de l'État aux projets

d'investissement des collectivités territoriales. Chaque année, ce sont près de 40 000 projets d'investissement qui sont examinés par les préfets.

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

Par ailleurs, depuis 2024, un **mécanisme de dépôt unique des pièces justificatives par les porteurs de projets** a été mis en place par la généralisation de l'utilisation de la plateforme dématérialisée « Démarches Simplifiées ». En particulier, le Gouvernement a fait le choix d'un guichet unique DETR/DSIL sur la plateforme « Démarches simplifiées », introduit pour la campagne d'appel à projets 2024, et reconduit pour 2025 et 2026.

1. Une baisse marquée des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal

Le soutien à l'investissement du bloc communal (action 1) est fortement affecté par la création du fonds d'investissement pour les territoires (FIT) qui regroupe dans un nouvel instrument trois dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV).

L'article 74 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « relations avec les collectivités territoriales », propose la création de ce dispositif et fait l'objet d'une analyse détaillée dans ce rapport. En termes de crédits, **la création du FIT se traduit avant tout, à périmètre constant, par une diminution de 200 millions d'euros des AE par rapport à la LFI 2025, soit une baisse substantielle (- 12,4 %).** Une telle évolution n'est toutefois pas observée au niveau des crédits de paiement, en hausse de 58 millions d'euros.

La création du FIT explique **l'intégralité des mouvements en AE** observés sur l'action 1 et **une bonne partie des évolutions en CP**, les crédits des autres dotations étant maintenus inchangés, mis à part pour le projet Marseille en grand, pour lequel les CP sont prévus en baisse.

Évolution des crédits de l'action 1 entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en millions d'euros)

Dotation	LFI 25		PLF 26		25/26	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046,0	874,1				
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	420,0	453,9				
Dotation politique de la ville (DPV)	150,0	123,0				
Fonds d'investissement pour les territoires (FIT)	-	-	1 416,0	1 509,0	- 12,4 %	+ 4,0 %
Dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS)	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales	110,0	110,0	110,0	110,0	-	-
Dotation communale d'insularité	4,0	4,0	4,0	4,0	-	-
Dotation « régisseurs de police municipale » IRPM	0,25	0,25	0,25	0,25	-	-
Plan Marseille en grand	-	56,8	-	21,4		- 62,3 %
Total de l'action n° 1	1 830,3	1 722,1	1 630,3	1 744,7	- 10,9 %	+ 1,3 %

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

a) Les dotations visées par le fonds d'investissement pour les territoires dans le PLF 2026

Les dotations visées par le FIT constituent l'essentiel des crédits de l'action n° 1, avec 87 % des AE et 86 % des CP en 2026 dans ce PLF.

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

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

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

En termes d'exécution, les taux communiqués par l'administration pour 2025 sont proches de ceux observés l'an passé à la même date, avec même un progrès au niveau des crédits de paiement :

Exécution des crédits de DETR au 31 août 2025

(en millions d'euros)

Crédits	AE	CP
Crédits ouverts (A)	1 046	874
Crédits annulés (B)	46	44
Crédits disponibles (C) = (A) - (B)	1 000	830
Crédits délégués aux préfectures	1 000	627
Crédits engagés (D)	880	627
Taux d'exécution (D)/(C)	88 %	76 %
Taux d'exécution 2024 à la même date	90 %	63 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

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

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

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

Après un abondement exceptionnel de 303 millions d'euros en 2022 (soit un total de 873 millions d'euros), les engagements de DSIL ont retrouvé depuis 2023 leur niveau antérieur, soit 570 millions d'euros.

Les AE de la DSIL ont par ailleurs été revues à la baisse dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2025, une baisse de 150 millions ayant été votée pour financer une hausse du même montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En CP, la baisse est de 78 millions d'euros.

En termes d'exécution, les taux communiqués par l'administration pour 2025 sont proches de ceux observés l'an passé à la même date. Une nette hausse du taux d'exécution est observée en CP, principalement expliquée toutefois par la baisse des CP ouverts en 2025.

Exécution des crédits de DSIL au 31 août 2025

(en millions d'euros)

Crédits	AE	CP
Crédits ouverts (A)	420	456
Crédits annulés (B)	-	23
Crédits disponibles (C) = (A) - (B)	420	433
Crédits délégués aux préfectures	420	392
Crédits engagés (D)	355	392
Taux d'exécution (D)/(C)	84 %	91 %
Taux d'exécution 2024 à la même date	86 %	68 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

(3) La dotation politique de la ville (DPV)

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

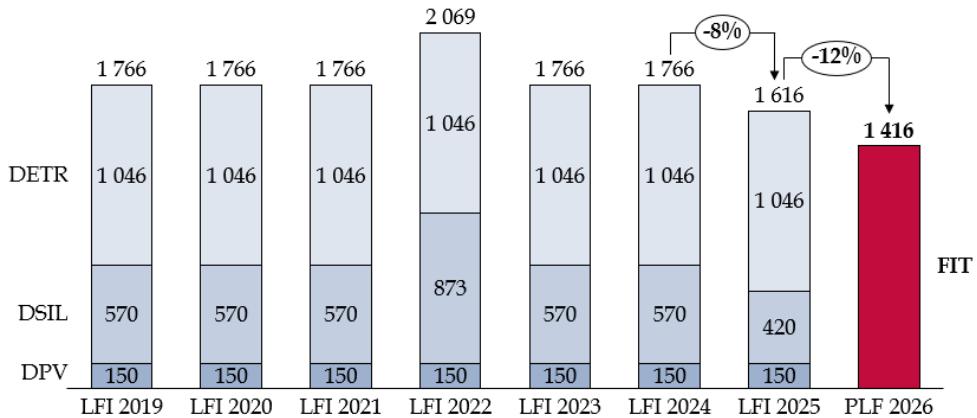
Elle a été portée à 100 millions d'euros en 2014 puis **150 millions d'euros depuis 2017, montant inchangé en 2025**.

(4) Conclusion sur l'évolution des crédits

Les rapporteurs constatent, qu'après une longue période de stabilité des dotations d'investissement en faveur du bloc communal, la baisse de 200 millions d'euros en AE proposée par ce PLF 2026 avec la création du FIT vient s'ajouter à une première baisse concédée dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2025.

Évolution des crédits des dotations composant le fonds d'investissement pour les territoires (FIT)

(en AE, en millions d'euros)



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

Le gouvernement justifie la baisse opérée par le cycle électoral, les maires étant censé limiter les investissements nouveaux à l'approche des élections municipales de 2026. **Les rapporteurs spéciaux tiennent néanmoins à nuancer cette assertion**, les représentants des élus communaux ayant notamment fait valoir en audition que **cet effet de cycle est désormais atténué** par le temps que les projets mettent à se monter : **un investissement figurant au budget d'une année N est généralement le fruit de démarches lancées depuis N-3.**

b) Les dotations particulières

(1) La dotation forfaitaire titres sécurisés (DTS)

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

En 2025, **3 540 communes ont bénéficié de la dotation** (+ 110 communes par rapport à 2024, soit une hausse de 3 %), pour 5 843 dispositifs d'enregistrement en fonctionnement au 1^{er} janvier 2025 (+ 39 en un an). 11,9 millions de demandes enregistrées en 2024, soit - 2,6 millions par rapport à 2023. Cet effort prolongé a contribué à réduire très fortement le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous (7 jours au 4 août 2025).

Ce PLF propose pour 2026 une reconduction de l'enveloppe de 100 millions d'euros, en AE et en CP.

(2) La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales

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

En 2025, les rapporteurs spéciaux ont salué les réformes successives sur cette dotation, qui reconnaissent l'importance du travail réalisé par les communes rurales dans ces zones classées. La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales valorise en effet les charges de ruralité supportées pour les communes rurales et s'inscrit dans le sens des conclusions du rapport d'information de la commission des finances sur le verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales².

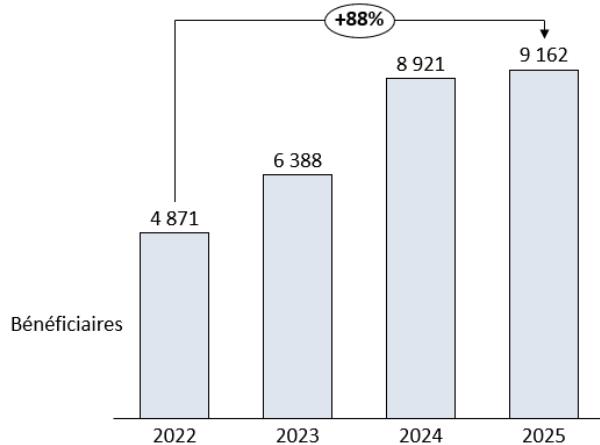
Considérant que l'entretien des biens communs naturels sur le territoire français constitue une charge non compensée et difficile à supporter pour des communes souvent vulnérables sur le plan financier, **le rapporteur spécial Stéphane Sautarel a proposé de renforcer les moyens alloués par un amendement augmentant l'enveloppe de cette dotation de 10 millions d'euros, voté en première lecture et conservé dans la LFI 2025.**

Les réformes successives de la dotation lui ont permis de toucher un public toujours plus large.

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

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

Nombre de bénéficiaires de la dotation aménités rurales*



* Dotation biodiversité avant 2024

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

L'enveloppe de 110 millions d'euros (AE= CP) est reconduite par ce PLF en 2026.

c) *La mise en route laborieuse du plan Marseille en grand*

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

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

Au vu de l'ampleur et des caractéristiques du volet « écoles » du plan Marseille en grand, la ville de Marseille et l'État ont décidé de créer une structure dédiée sous la forme d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), la société publique des écoles marseillaises (SPEM)². **Le système élaboré prend ainsi la forme d'un partenariat**

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

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

public-public dans lequel la ville confie à la SPEM la réalisation des opérations de rénovation et de construction des écoles au moyen de plusieurs contrats conclus entre la ville et la société (marchés subséquents).

L'objectif d'un recours à une SPLA-IN est, en premier lieu, financier et vise à faire porter la dette des investissements à une structure autre que la ville de Marseille. **Le choix de cette structure n'est toutefois pas neutre sur le plan financier et occasionne des coûts pour la ville de Marseille.** En effet, cette dernière doit s'acquitter de redevances envers la SPEM, qui comportent une part comptabilisée comme dépense d'investissement, correspondant au remboursement en capital des emprunts souscrits par la SPEM pour financer les travaux, et une **part imputable en dépense de fonctionnement correspondant aux intérêts de ces emprunts.** Dès lors, comme indiqué par la DGCL dans le cadre de ses échanges avec la commission, « *la ville de Marseille s'acquitte de loyers financiers envers la SPEM qui sont soumis à la TVA* ». Dans leur récent contrôle sur le financement du volet écoles du plan Marseille en grand¹, les rapporteurs spéciaux pointaient que « *le FCTVA n'est normalement récupérable que sur le loyer financier correspondant à la part « capital »* ». **Afin que l'État prenne en charge les surcoûts occasionnés par un dispositif dont il est en grande partie responsable**, l'article 32 du projet de loi de finances entend étendre le bénéfice du FCTVA à l'ensemble du loyer financier payé. **Les rapporteurs spéciaux constatent que ces nouveaux coûts, estimés à 8 millions d'euros en 2027 et 2028, pour un coût moyen de 5 millions d'euros par an pendant 25 ans, viennent encore gonfler le coût de l'opération et auraient pu être évités en structurant mieux l'opération.**

En matière budgétaire, les besoins prévisionnels de la SPEM, tels que communiqués par la DGCL, font état d'un **ralentissement dans la mise en œuvre du plan**. Le tableau suivant présente l'échéancier communiqué par la DGCL dans le cadre du PLF 2026 et le compare à celui communiqué l'an passé.

Besoins prévisionnels de la SPEM sur la période 2025-2027

(en millions d'euros)

Crédits	Crédits consommés	Besoins prévisionnels					Crédits consommés
		2022 - 2024	2025	2026	2027	TOTAL	
AE	254	-	-	-	-	-	254
CP - PLF 2026	68,7	39,3	21,4	32,1	92,8	161,5	
CP - PLF 2025	68,7	56,8	38,8	44,5	140,1	208,8	
CP - révision	-	- 17,5	- 17,4	- 12,4	- 47,3	- 47,3	

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

¹ La rénovation des écoles marseillaises : une nécessité qui va coûter cher et des efforts à poursuivre, Rapport d'information n° 698 (2023-2024), déposé le 19 juin 2024 par Stéphane Sautarel et Isabelle Briquet pour la commission des finances du Sénat.

Or dans le cadre du rapport d'information réalisé sur financement du volet « écoles » du plan Marseille en grand, **les rapporteurs spéciaux émettaient précisément des doutes concernant le cadencement des opérations jusqu'à 2032**, interrogant la capacité de la SPEM à engager les consultations, lancer les travaux et livrer les équipements sur les 4 vagues suivantes entre 2025 et 2031.

Ces retards contribuent à une montée en charge très prudente de ce plan. Si les AE ont été consommés en 2022 (1 million d'euros) et surtout, 2023 (153 millions d'euros), les crédits de paiement sont eux ouverts et consommés au fil des exercices : d'après les dernières estimations fournies, de 2022 à 2026, **129 millions d'euros auront été payés, soit tout juste la moitié des 254 millions d'euros engagés.**

2. Une relative stabilité du soutien aux investissements des départements

Depuis la LFI 2019¹, l'action 3 porte la seule dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) créée en remplacement de la dotation générale d'équipement (DGE).

Jusqu'à la LFI 2021², la DSID était composée de deux parts :

- la première part (77 %) était répartie en enveloppes régionales, sur la base de la population des régions et de la population des communes situées en dehors des unités urbaines ou dans de petites unités urbaines. Le préfet de région attribuait ces crédits sous forme de **subventions d'investissement dans les domaines jugés prioritaires** au niveau local ;

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

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

De même que pour la majorité des autres dotations d'investissement du programme, **le montant d'AE ouvertes en 2025 est reconduit en PLF 2026 et s'élève à 211,9 millions d'euros.**

Les CP ouverts pour 2026 s'élèvent à 166,7 millions d'euros, contre 158,6 millions d'euros en LFI 2025, soit une hausse de 8,1 millions d'euros (+ 5,1 %) ».

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

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

Les taux d'exécutions observés à ce jour pour l'année 2025 sont supérieurs à ceux observés en 2024 :

Exécution des crédits de DSID au 31 août 2025

(en millions d'euros)

Crédits	AE	CP
Crédits ouverts (A)	212	159
Crédits annulés (B)	55	9
Crédits disponibles (C) = (A) - (B)	157	149
Crédits engagés (D)	137	100
Taux d'exécution (D)/(C)	87 %	67 %
Taux d'exécution 2024 à la même date	78 %	53 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

En AE, l'amélioration du taux d'exécution reflète surtout une baisse des crédits disponibles en 2025, du fait d'annulations supérieures (elles s'élevaient à 24 millions d'euros en 2024).

En CP en revanche, les crédits ouverts étaient moindres en 2024 (155 millions d'euros) et les annulations et reports supérieurs (12,6 millions d'euros), engendrant mécaniquement une hausse des crédits disponibles par rapport à 2024 (142 millions d'euros), le niveau des crédits engagés est en nette hausse par rapport à 2024 (s'élevant à 76 millions d'euros à la même date), soulignant une véritable amélioration du taux d'exécution de ces crédits de paiement.

3. La dotation de soutien à l'investissement local exceptionnelle : des paiements qui continuent leur baisse en 2026 et devraient être étalés sur les prochaines années

a) La mise en place de la DSIL exceptionnelle

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

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

² Décret du 28 janvier 2021.

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

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

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

b) Consommation des crédits en 2025 et prévisions d'exécution jusqu'en 2029

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

L'échéancier prévisionnel de consommation des CP relatif à la DSIL exceptionnelle a été construit à partir des taux de décaissement constatés sur la DSIL et la DETR au cours des exercices précédents. Il est revu chaque année afin de tenir compte des exécutions annuelles effectives. Alors que l'échéancier transmis en 2021 prévoyait des décaissements jusqu'en 2025, le dernier échéancier transmis prévoit une consommation de CP au moins jusqu'en 2029, puisqu'à cette date là, l'ensemble des CP n'auront pas été consommés.

Calendrier prévisionnel de consommation des CP de la DSIL exceptionnelle

(en millions d'euros)

Crédits	Crédits consommés	Besoins prévisionnels					Crédits consommés
		2020-2025	2026	2027	2028	2029	
AE	950						950
CP	714,9	95	60	30	21		920,9

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

En 2025, 108,2 millions d'euros de crédits étaient ouverts en LFI 2025, en baisse de 6,2 millions d'euros par rapport aux montants initialement inscrit en PLF pour 2025. Cette baisse est expliquée par un rééquilibrage général entre les actions 1 (soutien au bloc communal, + 15 millions d'euros), 3 (soutien aux départements, - 9 millions d'euros) et 9 (DSIL exceptionnelle, - 6 millions d'euros), visant à gérer au mieux la baisse des crédits votée sur le programme 119 lors de l'examen de la LFI 2025 (afin de financer une hausse de la DGF). Sur ces 108,2 millions d'euros, **11,5 millions d'euros ont été mis en réserve, 700 000 euros ont été annulés et 91,3 millions d'euros ont été consommés**, soit 85 % des ressources disponibles contre 73 % l'an dernier à la même date, hausse expliquée par la baisse des crédits ouverts.

Pour 2026, 95 millions d'euros de CP ont été inscrits en PLF afin de tenir compte de l'actualisation de l'échéancier pluriannuel et du rythme de décaissement des crédits, soit **une baisse de 13 millions d'euros par rapport au montant inscrit en LFI 2025.**

B. DES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION EN HAUSSE, DU FAIT DE LA COMPENSATION DE L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DES COMMUNES EN MATIÈRE DE SCOLARISATION DES ENFANTS

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

1. La dotation de décentralisation des communes voit son montant augmenter significativement en 2026

Comme en 2025, la dotation de décentralisation des communes et de leurs groupements, porte 142,5 millions d'euros en AE et CP¹, afin de compenser les compétences suivantes :

- 25,8 millions d'euros au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce concours intègre depuis la loi de finances pour 2024, une compensation financière de 2,48 millions d'euros résultant du transfert aux communes et EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de publicité extérieure² ;

¹ Après prise en compte des réductions de périmètre marginales évoquées précédemment.

² Cf. article 17 de la loi n° 2021 1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

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

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

- 9,6 millions d'euros au titre d'une nouvelle « DGD voirie » qui, d'une part, reprend la compensation du transfert à l'Eurométropole de Strasbourg de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion du domaine public routier national non concédé présent sur son territoire (5,5 millions d'euros) et, d'autre part, comprend également **la compensation financière aux métropoles et à la Métropole de Lyon au titre du transfert de voirie prévu par la loi 3DS¹** ;

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

- 0,5 million d'euros au titre du transfert de compétence prévu à l'article L.631-7-1 du code de la construction et de l'habitat².

Par ailleurs, **le projet de loi de finances prévoit pour 2026 le transfert de 48,4 millions d'euros en AE et en CP financés par le ministère de l'Éducation nationale, via le programme 230 « vie de l'élève » de la mission « enseignement scolaire ».** En effet, la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a étendu **la compétence des communes en matière d'organisation et de financement de la scolarisation des enfants** au sein des écoles maternelles et primaires en abaissant l'âge de l'instruction obligatoire de 6 à 3 ans à compter de la rentrée scolaire de septembre 2019. Cette mesure constitue « *une extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales* » selon les dispositions prévues au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. L'enveloppe totale, la liste et les montants revenant aux différentes collectivités (communes et groupements de communes) étant désormais fixés et pérennes, ce transfert entre programmes est établi et constituera une nouvelle sous-action de l'action 2.

La compensation de cette extension de compétences entraîne une hausse substantielle de la DGD versée aux communes et à leurs groupements, qui passe de 142,8 millions d'euros en 2025 à 190,9 millions en 2026 (soit une hausse de + 33,7 %).

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Délivrance par les communes des autorisations préalables au changement d'usage d'immeubles.

2. Une dotation de décentralisation quasi-identique pour les départements

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements a fait l'objet d'un transfert financier conséquent vers la dotation globale de fonctionnement (DGF) : 95 % des crédits de la DGD de 2003 ont donc été intégrés dans la DGF de 2004, les 5 % restants sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » permettant, d'une part, de compenser des transferts ne pouvant faire l'objet d'une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) et, d'autre part, de procéder à des ajustements.

En PLF 2026, les crédits de l'action 4 sont stables par rapport à la LFI 2025 et s'établissent à 265,4 millions d'euros, après un léger ajustement¹.

3. La dotation de décentralisation des régions maintenue à l'identique en 2026

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

En PLF 2026, les crédits de l'action 5 s'établissent à 938,3 millions d'euros, soit le niveau voté en loi de finances pour 2025. La dotation comprend notamment :

- la dotation de continuité territoriale (DCT) attribuée à la Corse² pour 187 millions d'euros ;**
- la DGD versée à Île-de-France Mobilités en compensation du transfert des charges et services relatifs à la compétence transports scolaires en Île-de-France³ (128,1 millions d'euros) ;**
- la DGD des régions de droit commun (623,2 millions d'euros).**

¹ Transfert sortant de crédits vers le programme 217 à hauteur de 134 408 euros résultant d'un ajustement de compensation non pérenne introduit en LFI loi de finances pour 2025 et n'ayant pas vocation à être reconduit en 2026.

² En application de l'article L. 4425-26 du code général des collectivités territoriales.

³ En application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

4. La dotation « concours particuliers » est presqu'inchangée par rapport à 2025

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

En PLF 2026, cette dotation s'établit à 274,4 millions d'euros en AE et CP, en légère augmentation par rapport à la LFI 2025 (+ 1,7 millions d'euros).

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

- d'un concours destiné à financer les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales pour 94,9 millions d'euros en AE et CP. Ce concours a été abondé de 6,5 millions d'euros en LFI 2024 puis réformé en juillet 2024¹ ;

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

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

- de plusieurs dotations de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour 19,2 millions d'euros. En effet, la réforme des impôts de production génère une baisse mécanique des produits issus des trois taxes additionnelles suivantes : la dotation de compensation de la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) des communes et EPCI et la dotation de compensation des contributions fiscalisées pour les syndicats intercommunaux et la dotation de compensation de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) pour la région Île-de-France ;

- la dotation de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour les communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (9,7 millions d'euros).

¹ À la suite du décret n° 2024-816 du 15 juillet 2024, le concours comprend désormais trois fractions, deux gérées par les services déconcentrés pour les projets courants de métropole et ultramarins (pour au plus 10 % du montant total du concours pour cette dernière), et une dernière fraction attribuée par arrêté des ministres chargés de la culture et des collectivités territoriales, mobilisée pour soutenir des projets structurants d'intérêt régional ou national.

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

Le programme 122 regroupe les dépenses suivantes :

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

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

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

Entre la LFI 2025 et le PLF 2026, les crédits du programme 122 enregistrent une baisse de 0,8 % en AE (- 2,1 millions d'euros) et de 27,7 % en CP (- 98,1 millions d'euros).

Évolution des crédits du programme 122

(en millions d'euros)

Action	Libellé	LFI 25		PLF 26		25/26	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
122-01	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	90,3	192,1	85,3	91,1	- 5,5 %	- 52,6 %
122-02	Administration des relations avec les collectivités territoriales – fonctionnement	0,6	0,6	2,4	2,4	293,0 %	293,5 %
122-02	Administration des relations avec les collectivités territoriales - investissement	10,1	10,5	10,1	10,5	0,0 %	0,0 %
122-04	Dotations Outre-Mer	151,2	151,2	152,3	152,3	0,8 %	0,8 %
Total du programme 122		252,2	354,4	250,1	256,3	- 0,8 %	- 27,7 %

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

La principale évolution concerne les CP et porte sur un retour à la normale de l'action 122-01 en 2026.

Pour le reste, les AE évoluent peu, les hausses observées en matière de coût de l'administration des collectivités territoriales (+ 1,8 million d'euros) et de dotations Outre-mer (+ 1,2 million d'euros) étant plus que compensées par des baisses des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales (- 5 millions d'euros).

A. UNE BAISSE NOTABLE DES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES EN RAISON DE L'EXTINCTION DE FONDS INSTITUÉS EN RÉPONSE AUX VIOLENCES URBAINES ET À DES INTEMPÉRIES

Évolution des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

(en millions d'euros)

Dispositif	LFI 25		PLF 26		25/26	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subventions exceptionnelles aux communes en difficulté	9,0	9,0	9,0	9,0	-	-
Aides aux communes forestières victimes de scolytes	1,0	1,0	1,0	1,0	-	-
Subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques	30,0	20,0	75,0	64,2	+ 150,0 %	+ 220,8 %
Aides aux communes concernées par les restructurations Défense	0,3	0,3	0,3	0,3	-	-
Fonds de reconstruction – tempête Alex	-	-	-	14,0		
Fonds violences urbaines	-	63,8	-	-		- 100,0 %
Fonds exceptionnel d'accompagnement – tempête Ciara	-	48,0	-	2,6		- 94,7 %
Corse - dotation continuité territoriale	50,0	50,0	-	-	- 100,0 %	- 100,0 %
Total de l'action 122-01	90,3	192,1	85,3	91,0	- 5,5 %	- 52,6 %

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

Les crédits de l'action 1 enregistrent en 2026 une baisse de 5,5 % en AE (- 5,0 millions d'euros) et de 52,7 % en CP (- 101,1 millions d'euros).

En AE, deux mouvements se compensent : la **hausse de 45 millions d'euros** de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) et le **versement d'une dotation exceptionnelle de continuité territoriale pour la Corse pour la seule année 2025 (- 50 millions d'euros)**.

En CP, la fin de deux dispositifs d'ampleur explique l'écart observé, le fonds violences urbaines (63,8 millions d'euros en 2025) et le fonds exceptionnel versé à la suite de la tempête Ciara (de 48 millions d'euros en 2025 à 2,6 millions en 2026).

1. Des crédits de DSEC fortement revus à la hausse

Les crédits de la DSEC proposés en 2026 connaissent plusieurs évolutions. Premièrement, dans le cadre **de l'extension de ce dispositif aux collectivités d'outre-mer**, les crédits du volet « collectivités » du fonds de secours outre-mer (FSOM) inscrits sur le programme 123 de la mission « Outre-mer » sont transférés en base vers le programme 122 **à hauteur de 5 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP** (cf. commentaire de l'article 73 du présent projet de loi de finances).

Deuxièmement, au regard de la multiplication des intempéries importantes ces dernières années, dont certaines d'une ampleur exceptionnelle (cf. tempêtes Alex en 2020, Ciaran en 2023) ayant induit des besoins complémentaires de crédits budgétaires en gestion, il est prévu **une augmentation de 40 millions en AE et en CP en 2026 concernant les intempéries de droit commun (hors tempête Alex)**, ce que confirme une analyse des dépenses d'intervention exécutées sur ces deux tempêtes.

Incidence des tempêtes Alex et Ciaran et des interventions dans le Nord sur les interventions discrétionnaires

(en millions d'euros)

Dispositif	2020		2021		2022		2023		2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DSEC	25,7	25,7	116,9	19,6	-	22,9	-	6,9	-	6,9
Fonds FSUE	-	-	6,0	1,3	41,6	12,8	12,0	37,0	-	-
Fonds exceptionnel	-	-	-	-	93,7	31,6	-	17,2	17,0	7,0
Total tempête Alex	25,7	25,7	122,9	20,9	135,3	67,3	12,0	61,0	17,0	13,9
DSEC	-	-	-	-	-	-	-	-	43,5	14,4
Fonds FSUE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonds exceptionnel	-	-	-	-	-	-	-	-	77,8	25,2
Total Ciaran et inondations Bretagne et Hauts-de-France	-	-	-	-	-	-	-	-	121,3	39,7
Total général	25,7	25,7	122,9	20,9	135,3	67,3	12,0	61,0	138,3	53,6

Source : commission des finances du Sénat à partir de la Cour des comptes

Au regard des dépenses engagées ces dernières années, **cette augmentation des crédits aurait pu être supérieure**. Toutefois, s'agissant d'une enveloppe exceptionnelle, l'immobilisation d'une somme trop importante en amont n'aurait pas constitué une bonne pratique. En effet, en cas de catastrophe d'ampleur remarquable, des redéploiements en gestion, des dégels de réserve et en dernier recours des décrets de virement, de transfert ou des ouvertures de crédits peuvent permettre d'ajuster en cours d'année les montants de cette dotation pour tenir compte des besoins effectifs.

Enfin, une **hausse de 2,16 millions d'euros en CP** est prévue en 2026 pour payer des engagements des années antérieures pris à la suite de la tempête Alex.

2. Le versement d'une dotation exceptionnelle « de continuité » en faveur de la Corse

La dotation de continuité territoriale (DCT) est un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation. Elle constitue une dotation spécifique principalement consacrée à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale qui a pour objet d'atténuer les contraintes de l'insularité dans les conditions fixées aux articles L. 4424-18 et L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Selon l'article L. 4425-26 du même code, la DCT est allouée annuellement par l'État à la collectivité qui la reverse ensuite à l'office des transports de la Corse (OTC), établissement public de la collectivité. Elle vise à garantir le financement des dépenses de continuité territoriale entre la Corse et la France continentale qui résultent des modalités d'organisation des transports maritime et aérien définies par la collectivité. L'OTC, en application de l'article L. 4424-20 du CGCT, utilise la dotation pour régler les dépenses liées aux conventions conclues avec les compagnies de transport.

La dotation de continuité territoriale est gelée depuis 2009. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le gouvernement a toutefois introduit un amendement visant à instaurer, pour l'année 2025, une dotation budgétaire exceptionnelle au profit de la Collectivité de Corse, identique à celle instituée par la loi de finances rectificative pour 2022¹ puis la loi de fin de gestion pour 2023².

Cet amendement a augmenté les AE et les CP en faveur de la collectivité de Corse de 50 millions d'euros pour la seule année 2025, afin de financer une dotation exceptionnelle ayant vocation à contribuer au financement des délégations de service public (DSP) maritime et aérienne de l'île.

Ce financement exceptionnel n'est pas reconduit en 2026.

3. La fin de paiements du fonds pour la reconstruction, créé à la suite des violences urbaines de juin 2023

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

¹ Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

² Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

reconstruction de 100 millions d'euros en AE et à 50 millions d'euros en CP a été créé pour l'année 2023.

Les subventions au titre de ce fonds avaient vocation à être notifiées d'ici la fin de l'année 2023 ; le report des crédits a néanmoins été nécessaire pour couvrir les paiements des subventions sur 2024. Enfin, **63,8 millions d'euros en CP ont été ouverts en 2025**, afin de solder les restes à payer et pour couvrir les engagements de l'État, et **aucun crédit n'est prévu pour 2026**.

4. Le fonds de soutien exceptionnel créé en réponse aux intempéries exceptionnelles ayant touché le nord de la France, arrive à son terme en 2025

En novembre 2023, la tempête Ciaran, qui a frappé le nord-ouest de la France, puis des épisodes de pluie importants en janvier 2024 ont entraîné des inondations dans le Nord et le Pas-de-Calais qui ont également affecté la consommation de crédits exceptionnels en 2024.

Afin de pouvoir aux conséquences financières de ces événements climatiques, la loi de finances initiale pour 2024 a créé un fonds de soutien exceptionnel, engageant 77,8 millions d'euros d'AE et exécutant 25,2 millions d'euros de CP. **En 2025, une enveloppe de 48 millions d'euros en CP a été ouverte.**

Pour couvrir les restes à payer et financer les engagements des années antérieures, **ce fonds fera l'objet d'une ouverture de 2,56 millions d'euros en CP en 2026**. Les crédits non exécutés en fin de gestion 2025 pourront également être reportés en 2026.

B. L'ADMINISTRATION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE ET DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT QUI RESTENT ÉLEVÉES

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

1. Des dépenses de fonctionnement tirées vers le haut en 2026 par les coûts associés à la création de nouvelles cartes de maire

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

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

- le fonctionnement **d'organismes nationaux** relatifs aux collectivités territoriales tels que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale

(CSFPT), le conseil national de la formation des élus locaux, le conseil national des opérations funéraires (CNOF) et l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGPL) ;

- la création et la distribution d'une **carte à l'ensemble des maires et adjoints aux maires**¹.

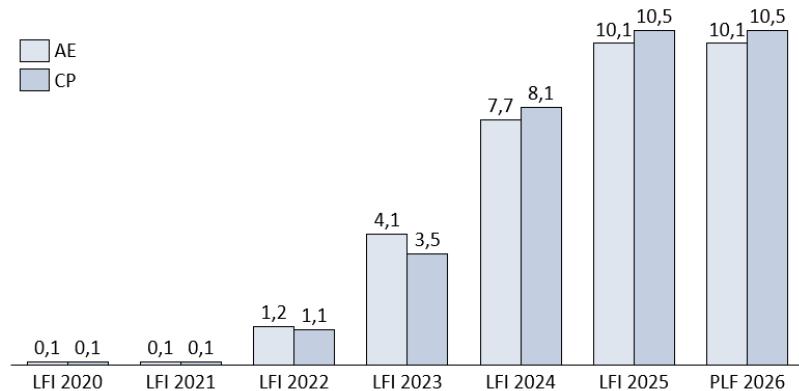
Cette dernière mission explique la **très forte progression des crédits de fonctionnement de l'action n° 2 en 2026, multipliés par quatre entre la loi de finances initiale pour 2025 (0,6 millions d'euros) et le présent projet de loi de finances pour 2026 (2,4 millions d'euros)**. En effet, en 2026, le renouvellement général des conseils municipaux implique une hausse des crédits nécessaires au renouvellement de la carte des nouveaux élus, ce qui se traduit par l'ouverture de 1,76 millions d'euros en AE et CP au titre des dépenses à prévoir du fait des élections municipales, pour la création de nouvelles cartes.

2. Des dépenses d'investissement qui se maintiennent en 2026 à un niveau élevé avec peu de justifications

Les dépenses d'investissement couvrent le **financement des projets informatiques structurants de la DGCL**. Après plusieurs années de forte hausse, les crédits sont maintenus en 2026 à leur niveau de 2025, soit **10,1 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP**.

Évolution des dépenses informatiques de l'action 2 du programme 122

(en millions d'euros)



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

¹ La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit qu'à compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions.

L'essentiel des AE ayant été engagé en 2021, les décaissements en CP en 2023, 2024 et 2025 concerneront principalement les renouvellements de cartes perdues, endommagées ou volées.

Pour rappel, à la suite du **transfert au 1^{er} janvier 2020 vers la nouvelle direction du numérique (DNUM)** du ministère de l'intérieur des crédits informatiques liés aux applications structurantes de la DGCL, 92 200 euros en AE et CP étaient restés fléchés pour des dépenses de matériel informatique et le développement de petits projets informatiques en propre. Toutefois, les crédits transférés à la DNUM ne permettaient d'assurer **ni le financement des refontes** des systèmes d'information existants **ni celui de nouveaux outils informatiques structurants**. Aussi, ces refontes et nouveaux projets étaient financés depuis le 1^{er} janvier 2021 par la DGCL sur le programme 122.

À compter du 1^{er} janvier 2024, les projets informatiques structurants de la DGCL ont fait l'objet d'une **rétrocession de crédits de la DNUM vers la DGCL**. En 2025, cette ligne a fait l'objet d'une augmentation de 2,4 millions d'euros en AE et en CP afin d'engager une refonte du système d'information « @ctes », qui a vocation à moderniser le contrôle des actes des collectivités territoriales, et pour le projet « gestion des subventions locales ».

En 2026, ce niveau élevé de crédits est maintenu, sans explication particulière. Faute d'informations plus précises sur les évolutions décrites ci-dessus, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la progression très dynamique de ces crédits, qui se maintiennent désormais à un niveau élevé.

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

L'action 4 regroupe les dotations globales de compensation (DGC) de transferts de compétences versées à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie et à Saint-Martin. Son niveau est stable, progressant de 151,2 millions d'euros en LFI 2025 (en AE et CP) à 152,3 millions d'euros dans ce PLF 2026 (en AE et CP, soit une hausse de 0,7 %).

L'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, prévoit qu'à compter de 2010 la DGC versée à la Nouvelle-Calédonie évolue chaque année comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif. Aussi, au titre de 2026, il en résulte un taux d'évolution de 2,30 % par rapport à la dotation exécutée en 2025.

De surcroit, l'article 55-1 de la loi organique précitée prévoit également que le droit à compensation des charges d'investissement dans les lycées évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur 4 trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Au titre de 2026, ce taux s'établit à - 0,46 %.

Il résulte de ces indexations une revalorisation en 2026 de la DGC de 1,1 million d'euros par rapport à la LFI 2025.

Par ailleurs, conformément à l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la **dotation de compensation versée à la Polynésie** au titre des services et établissements publics transférés est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses effectuées par l'État au cours du dernier exercice précédent le transfert de compétence. **Pour l'exercice 2026, en l'absence de mesure prévue concernant le niveau de la DGF des communes, une stricte reconduction de la somme de 2,4 millions d'euros est proposée en AE et en CP**, montant calculé et versé à la Polynésie française en 2025.

Enfin, les crédits de la **dotation globale de compensation (DGC)** allouée à **Saint-Martin** visent à compenser, d'une part, des transferts de charges opérés par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 non couverts par des transferts d'impôts et, d'autre part, les charges résultant de la généralisation à compter du 1^{er} janvier 2011 du revenu de solidarité active (RSA) prévue par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010. Comme précédemment, en l'absence de mesure prévue concernant le niveau de la DGF (hors mesures de périmètre), **une stricte reconduction de la dotation de 2025 est proposée en 2026, à hauteur de 4,7 millions d'euros en AE et en CP**.

DEUXIÈME PARTIE

LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2026 au titre du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à 135,6 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 0,97 % par rapport à la LFI 2025.

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

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

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

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

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

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

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

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

Au 1^{er} août 2025, les remboursements restant à effectuer s'élevaient à 23 millions d'euros et ne concernaient plus qu'une seule collectivité.

Les seuls mouvements enregistrés sur le programme 834 sont donc les recettes des remboursements effectués par les collectivités. Compte tenu du faible montant restant dû, la totalité du remboursement devrait avoir lieu d'ici la fin de l'année 2025, c'est pourquoi il n'est pas anticipé, à ce stade, aucun mouvement sur le programme en 2026.

Source : Commission des finances du Sénat

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

Évolution des crédits du CCF « Avances aux collectivités territoriales » entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en millions d'euros)

Programme	LFI 25		PLF 26		2025/2026	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
832	Avances aux collectivités et établissements publics, à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution	206	206	206	206	-
833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	134 087,6	134 087,6	135 395,4	135 395,4	+ 0,98 %
Total du compte de concours financier		134 293,6	134 293,6	135 601,4	135 601,4	+ 0,97 %
						+ 0,97 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances pour 2026

Au total, avec des recettes prévisionnelles pour 2026 de 135,206 milliards d'euros pour des dépenses estimées à 135,601 milliards d'euros, le déficit de ce compte d'avances s'établirait à 395 millions d'euros. La répartition prévisionnelle de ces recettes s'établit comme suit :

Évolution des recettes du compte d'avances entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

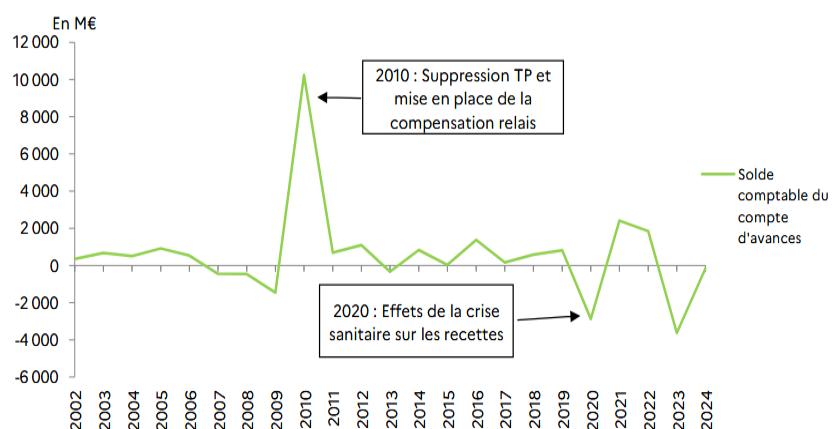
Ligne de recettes	LFI 2025	PLF 2026 (prévision)	2025 / 2026
Recettes diverses (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	62 543	62 341	- 0,32 %
TH et taxes annexes, TVA transférée	3 797	3 821	+ 0,63 %
TFPB, TFNB et taxes annexes	55 355,1	56 701	+ 2,43 %
CVAE	341	348	+ 2,05 %
CFE et taxes annexes, IFER	11 688,4	11 995	+ 2,62 %
Total compte d'avances	133 724,5	135 206,6	+ 1,1 %

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

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances pour 2026

La forte volatilité des recettes, résultant des réformes de la fiscalité locale ou de crises conjoncturelles, a entraîné des évolutions très marquées du solde comptable du compte d'avance.

Évolution du solde comptable du compte d'avances



Source : rapport sur la situation des finances publiques locales, annexé au projet de loi de finances pour 2026

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

Le programme 833, de loin le plus important en volume du compte de concours financiers (99,99 % du total en AE comme en CP pour 2026) se compose de 4 actions ayant toutes pour objectif le versement, par douzième, des avances des produits issus de la fiscalité locale directe, des compensations ou des frais de gestion de certains impôts locaux.

En PLF 2026, les crédits du programme enregistrent une hausse de 0,98 % par rapport à la LFI 2025, soit 1,308 milliard d'euros supplémentaires et s'établissent à 135,4 milliards d'euros. Cette augmentation est sensiblement équivalente à celle connue en 2025 (+ 0,9 % entre 2024 et 2025) mais considérablement inférieure à celle que le programme avait connu il y a deux ans, lorsqu'il avait bénéficié de 7,6 milliards d'euros supplémentaires sur une année (+ 6,1 % entre la LFI 2023 et le PLF 2024). Comme lors des exercices précédents, l'évolution du programme dépend principalement de l'action 01 qui porte 94,3 % des moyens du programme en AE comme en CP, et bien plus subsidiairement des trois autres actions, même si elles connaissent des rythmes d'évolution disparates pour 2025 (*cf. infra*).

Évolution des crédits (AE comme CP) du programme 833 entre la LFI 2025 et le PLF 2026

(en millions d'euros)

Action	Libellé	LFI 2025		PLF 2026		2025/2026	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
01	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	126 692,4	126 692,4	127 958,7	127 958,7	+ 1,0 %	+ 1,0 %
02	Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	5 083	5 083	5 083	5 083	-	-
03	Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	1 198,5	1 198,5	1 240,1	1 240,1	+ 3,5 %	+ 3,5 %
04	Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	1 113,7	1 113,7	1 113,7	1 113,7	-	-
Total du programme 833		134 293,6	134 293,6	135 601,5	135 601,5	+ 1,0 %	+ 1,0 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances pour 2026

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

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

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

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH) : depuis 2021, seule la taxe d'habitation sur les résidences secondaires transite par le compte d'avance consécutivement à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

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

- de taxe d'habitation sur les résidences principales pour les EPCI à fiscalité propre et la Ville de Paris découlant de la suppression de cette dernière ;
- de taxe foncière sur les propriétés bâties des établissements industriels découlant de la réforme des impôts de production pour les départements ;
- de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les régions découlant également de la réforme des impôts de production.

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

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

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

Depuis 2024, l'action comprend enfin le produit de la taxe sur les éoliennes en mer¹.

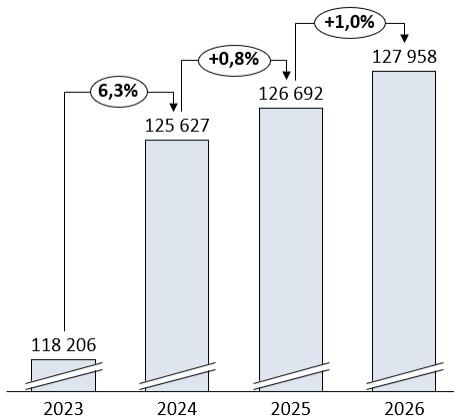
2. Un produit de la fiscalité « locale » qui se tasse en 2026

En PLF 2026, l'action 1 du programme est évaluée à 127,96 milliards d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 1 % par rapport à la LFI 2025, représentant 1,25 milliard d'euros supplémentaires. Ce dynamisme est, comme entre 2024 et 2025, très modéré au regard de ce qui avait pu être constaté par le passé (+ 7,5 milliards d'euros entre 2023 et 2024).

Après plusieurs années de hausse résultant de la modification du panier de ressources des collectivités issues des différentes réformes de la fiscalité locale, il se confirme que le dynamisme des impositions locales se tasse en 2026. Ces impositions n'ont d'ailleurs de locales que le nom puisqu'elles correspondent en réalité de plus en plus à des fractions d'impôts nationaux reversées aux collectivités.

Total annuel des impositions locales faisant l'objet d'avances depuis 2023

(action 01 du programme 833, en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat

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

¹ Article 1519 C du code général des impôts.

Non seulement le **dynamisme de ces différents mécanismes de compensation** est moins prononcé qu'auparavant mais surtout le dynamisme des fractions de TVA affectée aux collectivités s'est tari ces deux dernières années : le contexte inflationniste, propices aux rentrées de TVA, s'est résorbé et la hausse des exportations au détriment de la consommation intérieure s'est traduite par des rentrées de TVA moindres. S'ajoute à ces facteurs, le gel au niveau de 2024, décidé en loi de finances pour 2025, des fractions¹ de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) allouées aux collectivités territoriales. On comprend mieux, dès lors, le rythme très mesuré de progression de l'action 01 du programme 833.

Cette action représente 94,5 % des crédits du programme 833, proportion relativement stable chaque année, même si une nouvelle hausse des crédits prévisionnels de l'action 03 « Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties » (+ 3,5 % entre 2025 et 2026 après une hausse de 10,92 % entre 2024 et 2025) modifie légèrement le poids relatif de chacune des actions.

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

B. UNE STABILISATION DES AVANCES AUX DÉPARTEMENTS SUR LES FRAIS DE GESTION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB) EN 2026

Dans le prolongement du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, la loi de finances pour 2014 a mis en place un dispositif de compensation péréquée (DCP)² visant à contribuer au financement par les conseils départementaux des allocations individuelles de solidarité (AIS).

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

¹ Pour les collectivités du bloc communal, ces fractions de TVA compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En fonction de la croissance définitive sur l'année 2025, il pourrait en résulter un manque à gagner pour le bloc communal, même si c'est loin d'être une certitude à ce stade puisque le rythme d'évolution des rentrées de TVA pour 2025 pourrait être nul, voire en recul.

² Article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales

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

L'action 3 retrace ainsi les avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties conformément au dispositif de compensation permettant aux départements de financer les revalorisations exceptionnelles du RSA socle décidées par le Gouvernement.

En raison de l'évolution dynamique de la TFPB, dans un contexte de revalorisation très progressive des valeurs locatives qui se poursuit et de relèvement des taux par les collectivités, les frais de gestion poursuivent leur hausse et s'établissent à 1,240 milliard en PLF 2026 (+ 42 millions d'euros par rapport à la LFI 2025).

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

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

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

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

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

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

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

Les montants correspondants ont été regroupés et fusionnés avec d'autres dispositifs financiers, en LFI 2024, en un vecteur de compensation unique de la compétence des régions en matière de formation professionnelle, avec une part fixe du produit de l'accise sur les énergies revenant à l'État. **Cette dotation est stabilisée depuis 2025 à 1,114 milliard d'euros, montant reconduit en 2026.**

D. UNE STAGNATION DE LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DU RSA

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

Hors mouvement de recentralisation du RSA (la Réunion, la Seine-Saint-Denis puis, en 2024, l'Ariège), le droit à compensation pérenne des départements au titre du RSA s'établit à **5,083 milliards d'euros en 2026, stable par rapport à 2025.**

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

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

Ces avances sont versées sous conditions. En effet, les collectivités et établissements publics locaux doivent justifier que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, et ne trouve pas son origine dans une insuffisance de ressources affectées à la couverture de leurs charges et en particulier à un déséquilibre budgétaire. Depuis la loi de finances pour 2025¹, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ainsi que la Nouvelle-Calédonie sont éligibles au programme 832 : juridiquement, leur régime d'avances ne relève donc plus, comme c'était le cas auparavant, de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953². La majeure partie des dispositions de cet article était en effet caduque depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances.

La situation politique de l'archipel a en effet incité le Gouvernement à sécuriser juridiquement, en première partie du projet de loi de finances³ l'abrogation de l'article 34 susmentionné et l'élargissement du programme 832 à certaines avances allouées à la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution.

En conséquence, le compte de concours financiers de l'État du programme 832, jusqu'alors dénommé « Avances aux collectivités territoriales » a été renommé⁴ « Avances aux collectivités territoriales et établissements publics, à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution » et son architecture interne a été adaptée en conséquence.

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

¹ Article 128 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² Loi n°53-1336 du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du trésor pour l'année 1954.

³ Article 35 du projet de loi de finances pour 2025.

⁴ Par une modification en ce sens de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

En PLF 2026, le programme 832 est crédité de 206 millions d'euros en AE et en CP, soit comme en LFI 2025. Malgré l'absence de consommation de ces crédits les dernières années, le ministère estime utile de les maintenir en cas de demandes d'utilisation du dispositif par une ou plusieurs collectivités, en ce qu'il offre une marge de manœuvre immédiate disponible en cas d'urgence.

TROISIÈME PARTIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MISES À CONTRIBUTION DANS UN CONTEXTE FINANCIER CONSTRAINT

I. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SE DÉTERIORE À MESURE QUE LEURS PRODUITS PEINENT À SUIVRE LA PROGRESSION DE LEURS CHARGES

A. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Principaux agrégats comptables des collectivités territoriales

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	24/23
Produits réels de fonctionnement (A)	224,4	220,3	231,6	242,9	251,2	258,2	+ 2,8 %
Charges réelles de fonctionnement (B)	185,5	185,4	190,3	200	211,8	220,5	+ 4,1 %
Épargne brute (A-B)	38,9	34,9	41,3	42,9	39,4	37,7	- 4,3 %
Épargne nette des remboursements d'emprunts	23,3	19,1	25,6	26,2	22,8	20,7	- 9,2 %
Dépenses réelles d'investissement	64,5	59,9	63,6	67,9	72,5	77,4	+ 6,8 %
Encours de la dette	175,5	180,7	182,9	185,4	187,3	194,5	+ 3,8 %
Solde du compte au Trésor	45,5	51,3	58,8	59,6	55,1	49,6	- 10,0 %

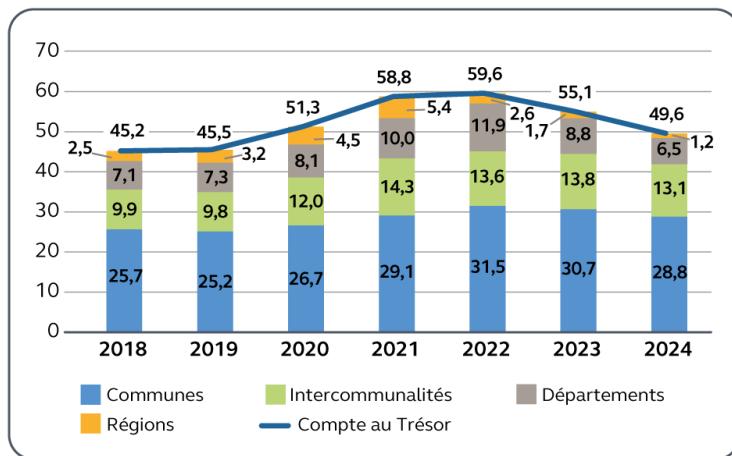
Source : commission des finances du Sénat d'après la Cour des comptes

L'analyse des dernières données comptables publiées (portant sur l'année 2024) révèle une détérioration de la situation des finances publiques locales, à mesure que les charges réelles de fonctionnement progressent plus vite (+ 4,1 % en 2024) que les produits réels de fonctionnement (+ 2,8 %).

Alors que les collectivités ont fait le choix de maintenir leur niveau d'investissement, ceci s'est traduit par une détérioration de la trésorerie (- 10,0 %) et un recours accru à la dette (+ 3,8 %). En termes de trésorerie, celle-ci recule pour l'ensemble des strates de collectivités et se concentre désormais sur le bloc communal.

Solde du compte au Trésor des collectivités territoriales

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

Quant à l'endettement des collectivités territoriales, si la situation reste favorable pour les collectivités dans leur ensemble, avec un ratio de désendettement de 5,2 années en 2024, bien en-deçà du plafond national de référence fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹, elle devient néanmoins préoccupante pour un nombre croissant de collectivités prises isolément : en 2024, deux régions, quinze départements, 68 intercommunalités et 3 723 communes dépassaient ce plafond de référence, un nombre en hausse pour les communes et les départements.

Les premières projections pour 2025 laissent entrevoir une légère amélioration qui est toutefois sujette à caution. La banque postale anticipe ainsi une légère amélioration de l'épargne nette des collectivités territoriales, « sous l'effet de la reprise des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la maîtrise des charges à caractère général »². Il ressort toutefois des auditions menées par les rapporteurs spéciaux que la reprise des DMTO est, pour l'heure, très incertaine.

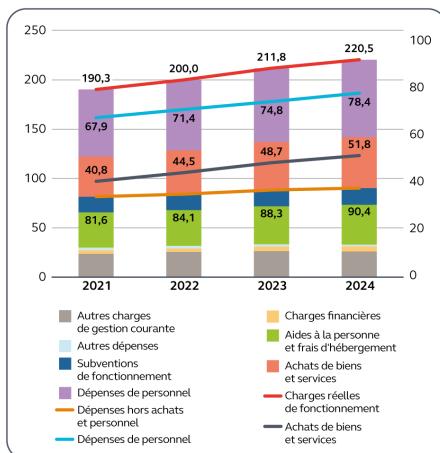
¹ 12 années pour les communes et les intercommunalités, dix années pour les départements et neuf années pour les régions. La LPFP 2023 - 2027 n'a pas reconduit ce plafond, qui prenait place dans le cadre du dispositif dit des « contrats de Cahors » d'encadrement de l'évolution des charges réelles de fonctionnement des collectivités.

² Les finances locales – Note de conjoncture, la banque postale, septembre 2025.

B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT CONFRONTRÉES À UNE HAUSSE DE LEURS CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT

Charges réelles de fonctionnement des collectivités territoriales

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

En 2024, les charges réelles de fonctionnement des collectivités territoriales ont de nouveau plus augmenté que l'inflation (hausse de + 4,1 %, + 2,1 % hors inflation). Cette hausse se répartit entre les charges de personnel (42 % de l'augmentation du montant total des charges de fonctionnement), les achats de biens et services (35 %) et les aides à la personne et frais d'hébergement (23 %).

Les charges de personnel sont le premier poste de dépense des collectivités (78,4 milliards d'euros, soit 35,5 % de leurs charges de fonctionnement). Leur progression en 2024 (+ 4,8 %) est similaire à celle de 2023 (+ 4,7 %). Elles sont principalement tirées vers le haut par plusieurs mesures indiciaires et catégorielles nationales, du fait de certaines mesures entrées en vigueur en 2023 dont les effets ne se sont faits pleinement sentir qu'en 2024¹, ainsi que de quelques mesures nouvelles². La Cour des comptes observe par ailleurs une légère augmentation des effectifs en 2024, le nombre moyen de fonctionnaires territoriaux des collectivités (1,2 million) augmentant de 3 195 agents (soit + 0,3 %) tout comme les effectifs contractuels présents sur toute l'année (1,1 million, en hausse de 21 307 agents, soit + 1,9 %). En outre, l'augmentation de la part des agents contractuels dans le total des effectifs s'accompagne d'une hausse des rémunérations versées aux contractuels supérieure à celle des titulaires.

¹ La revalorisation de 1,5 % du point d'indice au 1er juillet 2023, l'attribution de points d'indice majoré différencié à certains agents de catégorie B et C à compter du 1^{er} juillet 2023 et le relèvement minimum de traitement à l'indice majoré 361 au 1^{er} mai 2023.

² L'attribution de 5 points d'indice majorés à tous les agents publics au 1^{er} janvier 2024 et l'alignement du traitement minimum sur le Smic au 1^{er} janvier 2024.

S'agissant des achats de biens et services, s'ils enregistrent pour la troisième année consécutive une forte hausse (+ 6,3 %, soit + 3,1 milliards d'euros), elle est toutefois moindre que celles de 2022 (+ 9,0 %) et 2023 (+ 9,5 %). Les postes d'achats d'eau, énergie et chauffage ainsi que les postes de combustibles et de carburants diminuent ainsi de respectivement 3,5 % et 5,1 %, après deux années de forte hausse, tout en conservant des niveaux nettement supérieurs à ceux de 2019. Le coût des services extérieurs est par ailleurs en forte augmentation, porté notamment par des clauses de révision des prix qui ont conduit à décaler les conséquences du pic inflationniste de 2022. Enfin, s'ils ne représentent qu'une faible proportion des charges réelles de fonctionnement (0,5 %), les dépenses d'assurances (1,1 milliard d'euros) connaissent l'une des plus fortes progressions (+ 20,7 %, après + 6,6 % en 2023). Cette dernière évolution met en difficulté un nombre croissant de collectivités territoriales et a donné lieu, dans un premier temps à une mission d'information de la commission des finances du Sénat¹, puis dans un second temps à une proposition de loi du rapporteur général de la commission des finances, adoptée au Sénat².

Enfin, les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (40,5 milliards d'euros) représentent le troisième poste de dépenses des collectivités (18,4 % des charges réelles de fonctionnement). Elles relèvent pour l'essentiel des départements (36,4 milliards d'euros, soit 89,9 % du total) et des collectivités qui en exercent les compétences³. Elles progressent de 3,1 points en volume, contre 1,5 point en 2023. D'après la Cour des comptes, « *la croissance tendancielle des dépenses d'[allocation personnalisée d'autonomie (APA)] et de [prestations de compensation du handicap (PCH)] soulève la question de la soutenabilité des modalités de financement des dépenses sociales des départements* »⁴.

Une légère amélioration est attendue pour 2025⁵, avec une moindre progression des frais de personnel (+ 3,3 %), les collectivités devant intégrer moins de nouvelles mesures statutaires. Il est toutefois signalé, qu'à partir de 2025, la masse salariale des collectivités territoriales intègre une hausse de 3 points des taux de cotisation employeur à la CNRACL. S'agissant des charges à caractère général, celles-ci ne devraient progresser que de 1,6 %, les collectivités territoriales n'étant pratiquement plus touchées par les effets du

¹ [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#), Rapport d'information n° 474 (2023-2024) du 27 mars 2024 - par M. Jean-François HUSSON.

² Proposition de loi de M. Jean-François HUSSON visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales, rapport n° 695 (2024-2025) de Mme Marie-Carole CIUNTU, déposé le 4 juin 2025.

³ Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique et de Mayotte et collectivité de Corse.

⁴ Cour des comptes, *Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer*, in Rapport public annuel 2023, mars 2023.

⁵ Les finances locales – Note de conjoncture, la banque postale, septembre 2025.

choc inflationniste. Enfin, la **hausse des allocations individuelles de solidarité** devrait être partiellement contenue par des effets de périmètre¹.

C. DES RECETTES QUI NE SUIVENT PAS LA PROGRESSION DES CHARGES

Détail des produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	24/23
Impôts locaux	88,2	90	57,6	59,7	56,2	58,7	+ 4,4 %
Autres impôts et taxes	60,7	57,1	95,6	101,4	110	110,8	+ 0,7 %
Fiscalité reversée	0,2	0	- 0,1	0,1	0,1	0,1	-
Dotations et participations	48	48,6	51,1	52,2	54	54,7	+ 1,3 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	27,3	24,6	27,4	29,6	31,1	33,8	+ 8,7 %
Total	224,4	220,3	231,6	242,9	251,3	258,2	+ 2,7 %

Source : commission des finances du Sénat d'après la Cour des comptes

En 2024, les produits réels de fonctionnement ont progressé (+ 2,7 %), mais à un rythme moindre que les charges réelles de fonctionnement (+ 4,1 %).

Après avoir chutés en 2021 sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les **impôts locaux ont pu de nouveau progresser (+ 4,4 % en 2024)**, sous l'effet notamment de la revalorisation des bases.

S'agissant des autres impôts et taxes, l'année 2024 a été marquée, d'une part, par une **stabilisation des recettes de TVA affectée à 52,1 milliards d'euros²**, du fait notamment d'une révision à la baisse par l'État des recettes attendues. D'autre part, les DMTO ont poursuivi leur baisse en 2024 (- 2,2 milliards d'euros, après une première baisse de 4,5 milliards d'euros entre 2022 et 2023). Cette baisse est pour partie compensée par une hausse des accises sur les énergies (+ 0,7 milliards d'euros) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (+ 0,5 milliards d'euros).

Les dotations et participations ont légèrement progressé (+ 0,7 milliard d'euros), grâce notamment à plusieurs hausses de crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » (à hauteur de 170 millions d'euros³). Les autres hausses sont principalement expliquées par

¹ Du fait notamment de l'expérimentation de la recentralisation du financement de la section dépendance des EHPAD.

² 20,5 milliards d'euros pour les départements, 16,3 milliards d'euros pour les régions, 13,9 milliards d'euros pour les intercommunalités et 1,5 milliard d'euros pour les communes.

³ Les principales mesures sont l'abondement des crédits alloués à la dotation titres sécurisés (DTS), de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales et l'abondement de la dotation générale de décentralisation (DGD).

la création de plusieurs prélèvements sur recettes (110 millions d'euros) et une revalorisation de la dotation globale de fonctionnement pour tenir (partiellement) compte de la très forte inflation (+ 320 millions d'euros).

Les produits de gestion représentent la quasi-totalité des autres recettes des collectivités (33,8 milliards d'euros en 2024) et comprennent principalement **les produits des services et du domaine, qui se sont montrés dynamiques** (24,0 milliards d'euros, + 6,9 %). Les prestations de services comprennent notamment les redevances d'enlèvement d'ordures ménagères (REOM).

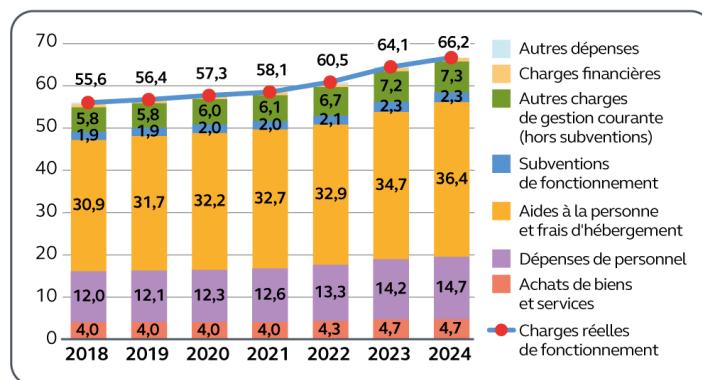
D. DES DÉPARTEMENTS PARTICULIÈREMENT TOUCHÉS PAR L'EFFET CISEAU

Si le tableau général dressé de la situation des finances publiques locales est morose, parmi les différentes strates de collectivités territoriales, **la strate départementale est la plus exposée**, confrontée à un effet ciseau, soit une hausse de ses charges de fonctionnement associée à une baisse de certains de ses produits.

En 2024, **ses charges de fonctionnement s'élèvent à 66,2 milliards d'euros, en hausse de 3,4 %**. Comme l'an passé, **les dépenses sociales** par nature (prestations sociales) ou par destination (personnels et achats associés) représentent **plus des deux tiers des charges de fonctionnement des départements (69%)**, avec une hausse généralisée de ses différentes composantes :

Charges réelles de fonctionnement des départements par nature

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

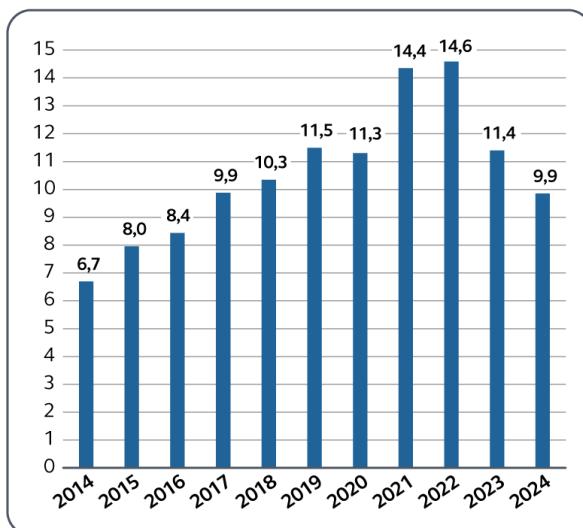
La hausse des allocations individuelles de solidarité reflète aussi bien une **évolution de la législation** (revalorisation des prestations de revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} avril 2024 ou du tarif plancher dans les services d'aide à domicile) qu'une **progression du nombre de bénéficiaires** (pour la

prestation de compensation du handicap, il a connu une hausse de 100 000 personnes depuis 2018 pour atteindre 407 000 ; le nombre d'enfants confiés pour placement à l'aide sociale à l'enfance s'est accru de 18 % depuis 2018, atteignant plus de 220 000 en 2023).

La progression des produits réels de fonctionnement est moindre, ceux-ci atteignant 71,7 milliards d'euros en 2024 (+ 0,6 milliard d'euros). **Cette hausse légère est toutefois trompeuse, portée par l'utilisation de réserves et le versement de fonds sauvegarde pour un montant cumulé de 0,7 milliard d'euros¹**. Si ces produits non récurrents n'étaient pas intervenus, les produits de fonctionnement des départements auraient légèrement reculé de 0,2 milliard d'euros en 2024 (soit - 0,3 %), sous l'effet principalement de la baisse des droits de mutation à titre obligatoire perçus par les départements.

DMTO perçus par les départements

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

Inévitamment, la faible progression des produits de fonctionnement associée à une hausse marquée des charges de fonctionnement se traduit par une **chute de l'épargne brute des départements**, qui ne s'élève plus qu'à 5,5 milliards d'euros en 2024, contre 7,1 milliards d'euros en 2023 et 11,4 milliards d'euros en 2022. La trajectoire est la même pour l'épargne nette, passée de 8,1 milliards d'euros en 2022 à 3,8 milliards d'euros en 2023 puis 2,3 milliards d'euros en 2024. Pour douze départements, l'épargne nette est négative en 2024, contre six en 2023 et deux en 2022 : sans les trois produits

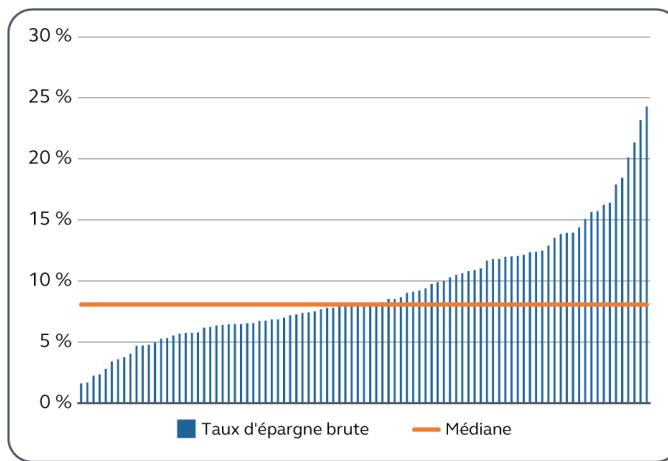
¹ La reprise par certains départements de recettes de DMTO qu'ils avaient mises en réserve, la libération par le comité des finances locales (CFL) de recettes de DMTO qu'il avait décidé de mettre en réserve au niveau national et le versement par l'État du fonds de sauvegarde des départements.

exceptionnels précédemment évoqués, vingt-deux départements auraient été concernés.

La dégradation d'ensemble de la situation financière des départements masque toutefois **une grande hétérogénéité des situations**, qui se voit notamment au niveau d'épargne brute dégagée (pour mémoire, le seuil d'alerte se situe à 7% des produits de fonctionnement) :

Taux d'épargne brute par département en 2024

(en % des produits réels de fonctionnement)



Source : Cour des comptes

II. LES RÉFORMES FISCALES ONT DÉTÉRIORÉ LE SOLDE DES FINANCES PUBLIQUES, ENTRAINANT UNE AUSTÉRITÉ AUJOURD'HUI SUBIE PAR LES COLLECTIVITÉS

Les réformes fiscales engagées depuis près de 10 ans, à commencer par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et la suppression annoncée de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), ont complètement redéfini le panier de recettes des collectivités territoriales. Dans un rapport publié en 2025 consacré à la déterritorialisation de la fiscalité locale¹, la Cour des comptes évoque « *un coût massif des réformes des impôts locaux pour les finances publiques* ».

Pertes (-) et gains (+) de recettes pour le budget général de l'État imputables aux réformes des impôts locaux en 2023 par comparaison à 2017

(en millions d'euros)

Dispositif	Impact
TVA compensant la suppression de la TFPB dans les recettes des départements et de la THRP dans les recettes des intercommunalités et de la ville de Paris	- 25 453
Exonérations et dégrèvements de la TH à la charge de l'État	+ 4 648
Coefficient correcteur	- 728
Forfait de TVA accordé aux départements	- 250
Total suppression THRP (A)	- 21 783
TVA compensant la suppression de la CVAE dans les recettes des collectivités	- 21 269
Dégrèvement barémique à la charge de l'État	+ 4 192
Affectation du produit résiduel de la CVAE à l'État	+ 5 767
Total réduction CVAE (B)	- 11 310
Prélèvement sur recettes compensant la réduction des bases des locaux industriels (C)	- 4 081
Total impôts directs locaux (A) + (B) + (C)	- 37 174
Estimation effet retour IS et IR au taux de 20 %	+ 2 468
Total Impôts directs locaux, y compris estimation retour IS et IR	- 34 706

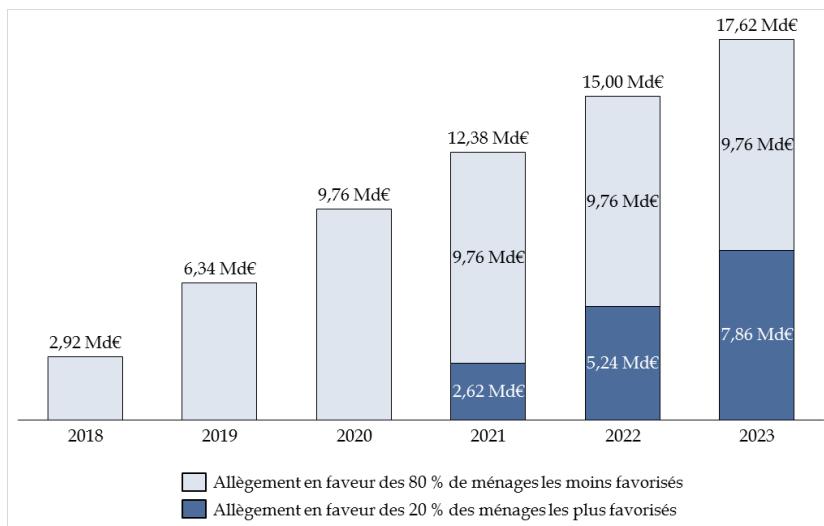
Source : Cour des comptes

En particulier, le coût de la suppression de la THRP a fortement excédé les promesses de campagne de 2017, qui évoquaient un coût de 10 milliards d'euros quand la mesure n'était prévue que pour les 80 % des ménages les moins fortunés.

¹ L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt, Cour des comptes, 15 janvier 2025.

Dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2020, la commission des finances produisait l'évaluation suivante du coût de la mesure :

Évolution annuelle du montant de l'allègement progressif de taxe d'habitation entre 2018 et 2023



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des finances publiques

D'après ces projections, **l'extension de la suppression de la THRP aux 20 % des ménages les plus favorisés représente une hausse de 80 % de l'allègement consenti**. Après prise en compte de hausses liées à la progression des bases, **cette décision politique explique la différence de coûts entre les 10 milliards d'euros annoncés et les quelque 20 milliards d'euros observés**. Si cette décision politique était fortement contrainte par l'analyse du Conseil constitutionnel¹, **la généralisation de sa suppression aux ménages les plus aisés a malgré tout constitué une mesure manifestement coûteuse et régressive**.

La commission d'enquête sénatoriale sur la libre administration des collectivités territoriales² a interrogé l'ancien ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, ainsi que Laurent Martel, le directeur de la législation fiscale, **sur les pistes alternatives envisagées pour préserver les**

¹ Dans sa décision sur la loi de finances initiale pour 2018, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré ce dispositif, mais a précisé toutefois que « la décision du Conseil constitutionnel sur ce point s'entend (...) sans préjudice de la possibilité pour lui de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale. »

² Libre administration des collectivités : une urgence démocratique et écologique, Rapport n° 834 (2024-2025), déposé le 8 juillet 2025.

finances publiques et l'objectif de justice fiscale de la promesse de campagne. Le premier a relativisé l'impact sur les finances publiques, notant que les « ressources de l'État » ont augmenté entre 2017 et 2024, et pointé l'impact sur le pouvoir d'achat. Le second a semblé indiquer qu'aucun doute ne portait sur la nécessité d'étendre cette suppression : « lorsque la suppression de la taxe d'habitation a été décidée, la question était de savoir si celle-ci devait être supprimée pour tous les contribuables ou seulement pour 80 % d'entre eux. Il me semble qu'il était d'emblée inscrit dans les caractéristiques de la réforme qu'une suppression complète était nécessaire en raison des effets un peu aberrants de la situation intermédiaire où 80 % des contribuables seraient dégrévés. Les conséquences de cette suppression étaient connues. » Ainsi, ce manque à gagner « massif » (selon les termes de la Cour des comptes) lié à l'extension de la suppression de la taxe d'habitation aux 20 % des ménages les plus aisés est assumé par l'exécutif.

Aujourd'hui, la facture totale de ces suppressions d'impôts locaux s'élève à près de 35 milliards d'euros : il est difficile de ne pas faire le lien avec les 40 milliards d'euros d'économies recherchés pour équilibrer le budget 2026.

Si le Gouvernement répète à l'envi qu'aucune collectivité territoriale n'a été lésée par les réformes qu'il a menées en matière de fiscale locale (cf. audition d'Olivier Dussopt par la commission d'enquête préalablement citée, sur la compensation de la suppression de la THRP : « je tenais à ce que la compensation soit à la fois intégrale et dynamique »), **in fine, les suppressions d'impôts locaux ont contribué fortement à dégrader la situation des finances publiques, qui nécessite aujourd'hui un effort de tous auquel les collectivités territoriales prennent leur part.**

Année après année, le Gouvernement détricote désormais les compensations jadis accordées aux collectivités territoriales : en loi de finances initiale pour 2025, la dynamique de la TVA accordée aux collectivités territoriales a ainsi été gelée (pour un gain estimé à 1,2 milliard d'euros). Dans le projet de loi de finances pour 2026, il revient désormais sur le prélèvement sur recettes instauré pour compenser la baisse des valeurs locatives des établissements industriels (pour un gain de nouveau estimé à 1,2 milliard d'euros).

Plus généralement, ces suppressions de fiscalité locale, non compensées au niveau national, ont conduit à une dégradation substantielle du solde des finances publiques, nécessitant aujourd'hui un effort financier de tous, et donc des collectivités territoriales, à qui un effort disproportionné de 4 milliards d'euros est demandé par ce projet de loi de finances, un effort qui comprend notamment une baisse de 200 millions d'euros des dotations d'investissement figurant dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 72

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Le présent article porte diverses mesures relatives à la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

En premier lieu, il prévoit comme l'année précédente une hausse de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF, dont 150 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 140 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU). La dotation de péréquation des départements serait également majorée de 10 millions d'euros. Le maintien au montant global de la DGF proposé à l'article 31 du présent projet de loi de finances implique que cette hausse soit intégralement financée par les collectivités territoriales.

En deuxième lieu, le présent article prévoit le rétablissement de la DGF des régions, remplacée en 2017 par une fraction de TVA dynamique. Si les rapporteurs spéciaux regrettent ce revirement, ils considèrent que ce rétablissement, qui intègre la dynamique passée de la « TVA-DGF », n'est pas foncièrement défavorable aux régions.

En troisième lieu, cet article prévoit diverses mesures en faveur de la simplification, de la sécurisation et d'une meilleure lisibilité de la répartition de la DGF, proverbialement complexe. Si les ajustements proposés sont relativement mineurs, ils n'en sont pas moins utiles.

Comme l'année précédente, l'article ne prévoit aucune mesure visant à ralentir l'application de la réforme de l'effort fiscal, dont le rythme serait considérablement accéléré faute d'intervention du législateur. Par leur amendement n° II-21 (FINC.1), les rapporteurs spéciaux entendent assurer la neutralisation financière de cette réforme à hauteur de 60 % en 2026, afin d'atténuer le choc que représenterait le retour à la trajectoire initialement prévue d'application de ces dispositions.

En quatrième lieu, il prévoit un prélèvement exceptionnel de DGF de 2,5 millions d'euros en faveur du fonds pour l'aide au relogement d'urgence (Faru), et la suppression du prélèvement au titre de la suppression des « contingents communaux d'aide sociale », avec un abondement de la DGF par les réserves du fonds affectataire de ce prélèvement.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

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

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

1. Les dotations du bloc communal

a) Dotations forfaitaires et dotations de péréquation

Les dotations de péréquation verticale des communes et des départements sont des composantes de leur **dotation globale de fonctionnement (DGF)**. En loi de finances initiale (LFI) pour 2025¹, le montant total de la DGF s'élevait à 27,4 milliards d'euros.

La DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élevait à 19,1 milliards d'euros en 2025. Celle-ci comporte en premier lieu **une dotation forfaitaire des communes** (6,7 milliards d'euros en 2025). Son montant socle est figé depuis 2015 et ses évolutions (hors minorations), ne dépendent que des évolutions de la population des communes, à laquelle s'applique un coefficient logarithmique variant de 1 à 2, afin de refléter les « charges de centralité » qu'elles supportent.

La DGF du bloc communal comporte également une composante forfaitaire financée au sein de la dotation d'aménagement : la dotation de compensation, créée pour compenser la disparition de l'ancienne part salaires de la taxe professionnelle en 1999, dite « **compensation part salaires** » (CPS), **représentant 4,4 milliards d'euros en 2025**. Jusqu'en 2023, sa répartition entre les communes et EPCI dépendait du régime fiscal de ce dernier : elle était versée directement aux EPCI faisant application du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) ; dans les autres EPCI, elle était versée aux communes, qui elles-mêmes en versaient une partie à leur EPCI.

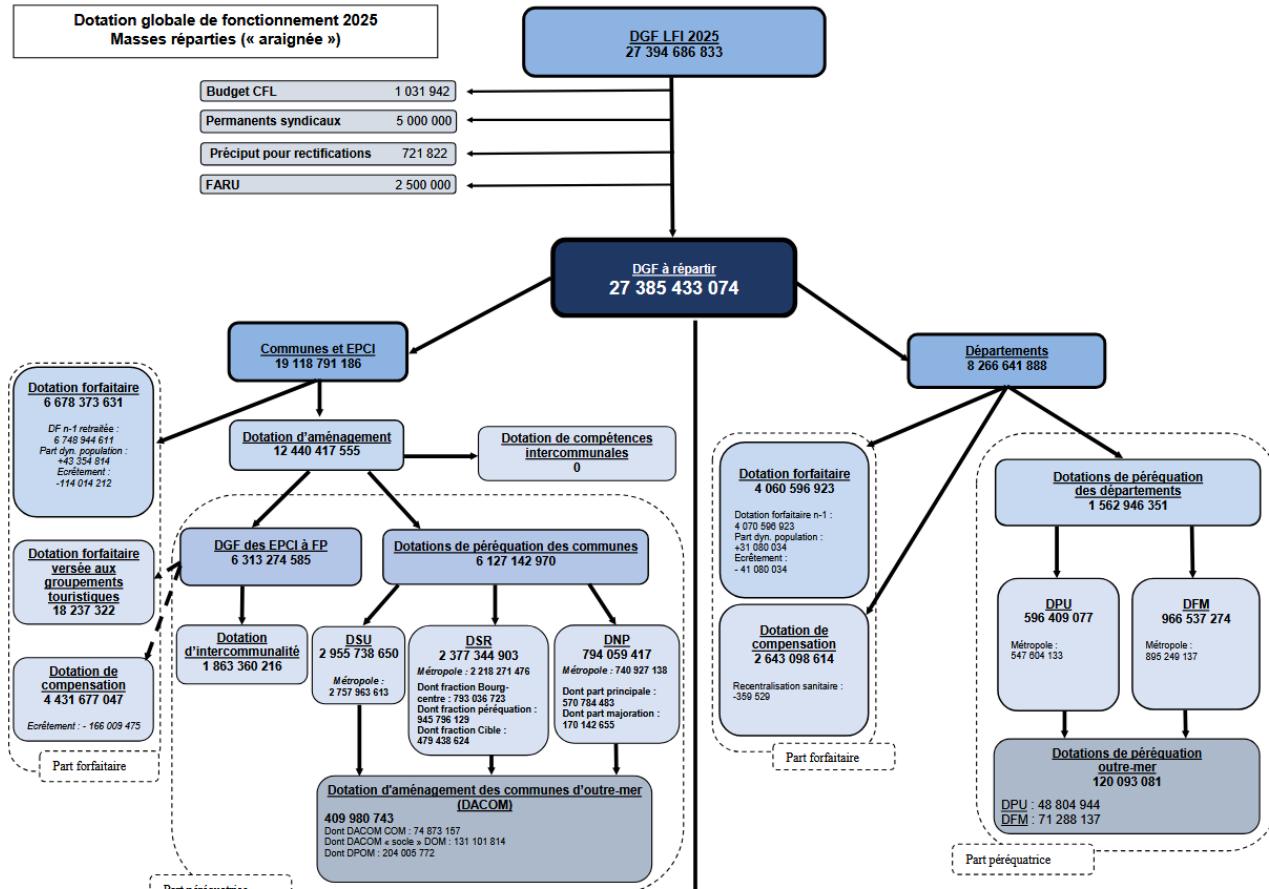
La **loi de finances pour 2024**² a modifié les articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) de façon à ce que la CPS soit intégralement perçue au profit des EPCI. En parallèle, elle a rétabli l'**article L. 5211 32 du CGCT** de façon à ce que, dans les EPCI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

La DGF des EPCI comprend également une **dotation forfaitaire versée aux groupements touristiques** (18 millions d'euros en 2025), dont l'évolution est figée depuis 2025.

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

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

Répartition de la dotation globale de fonctionnement en 2025



Source : direction générale des collectivités locales

La DGF du bloc communal comporte également des dotations de péréquation, regroupées au sein d'une **dotation d'aménagement**, définie à l'**article L. 2334-13 du CGCT**. Son montant est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et l'ensemble formé par la dotation forfaitaire, soit 12,4 milliards d'euros en 2025.

Celle-ci comporte :

- la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)** régie par les **articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du CGCT**, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier, de la part de logements sociaux dans le parc total, de la part de personnes couvertes par des prestations logements et de revenu moyen par habitant, obtenu à partir du **revenu fiscal de référence**. En 2025, le montant de DSU réparti s'élevait à 2,9 milliards d'euros. Il est à noter que les communes qui perdent l'éligibilité à cette dotation bénéficient d'un mécanisme de garantie non renouvelable

tenant la forme d'une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente¹ ;

- la **dotation de solidarité rurale (DSR)** régie par les **articles L. 2334-20 à L. 2334-23 du CGCT**, qui est répartie en fonction de critères de population, de potentiel financier et de charges propres aux zones rurales. Elle comporte trois fractions, obéissant à des logiques distinctes : la fraction « bourg-centre », la fraction « péréquation » et la fraction « cible » (voir encadré). En 2025, le montant de DSR réparti était de 2,4 milliards d'euros. Il est à noter que des dispositifs de garanties sont également prévus pour chacune des fractions en cas de perte d'éligibilité d'une commune ;

La dotation de solidarité rurale

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

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

Prévue par l'**article L. 2334-21**, la **fraction « bourg-centre »** (793 millions d'euros en 2025) a pour objet d'apporter un soutien particulier aux communes exerçant des charges de centralité et devant, à ce titre, disposer des moyens suffisants pour créer ou entretenir une armature de services. Elle est attribuée aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, aux communes sièges des bureaux centralisateurs, ainsi qu'aux communes chefs-lieux de canton (environ 4 200 communes).

Prévue par l'**article L. 2334-22**, la **fraction « péréquation »** (945 millions d'euros en 2025) est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Elle bénéficie à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants (environ 33 000 communes).

Prévue par l'**article L. 2334-23**, la **fraction « cible »** (479 millions d'euros en 2025) vise à renforcer l'intensité péréquatrice de la DSR. Elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, parmi celles éligibles au moins à l'une des deux premières fractions de la dotation de solidarité rurale, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges.

Source : commission des finances du Sénat

- la **dotation nationale de péréquation (DNP)** régie par l'**article L. 2334-14-1 du CGCT**, qui est répartie en fonction du potentiel financier et de l'effort fiscal des communes. Celle-ci comporte une part principale et une part dite « majoration », à laquelle sont éligibles les communes satisfaisant des critères de ressources et de charges renforcés. Elle

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

représente 0,8 milliard d'euros en 2025. **Aucun mécanisme de garantie n'est prévu en cas de perte d'éligibilité à la part majoration de la DNP ;**

- la **dotation d'intercommunalité** régie par l'**article L. 5211-28 du CGCT**, qui constitue quant à elle la composante péréquatrice de la DGF perçue par les EPCI à fiscalité propre. Elle est répartie en fonction de critères de population, de revenu, de potentiel fiscal mais également en fonction du coefficient d'intégration fiscale, indicateur mesurant la part de l'EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble intercommunal, de façon à inciter au renforcement de l'intercommunalité. En 2025, le montant de dotation d'intercommunalité réparti était de 1,8 milliard d'euros. **Un dispositif d'encadrement très strict des montants individuels perçu par les EPCI est prévu : ainsi pour une année donnée, un EPCI ne peut percevoir une attribution par habitant inférieure à 95 % ou supérieure à 110 % de celle perçue l'année précédente.** Le financement de ces mécanismes est assuré par des minorations internes à l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité.

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

Ces dotations de péréquation s'inscrivent dans une trajectoire d'augmentation puisque les lois de finances initiales pour 2019¹, 2020², 2021³, 2022⁴, 2023⁵, 2024⁶ et 2025⁷ ont successivement prévu :

- pour la DSU, une augmentation de 90 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022 puis à nouveau deux hausses de 90 millions d'euros en 2023 et en 2024 et une hausse de 140 millions d'euros en 2025 ;

- pour la DSR, une augmentation de 90 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021 suivie d'une augmentation de 95 millions d'euros en 2022, de 200 millions d'euros en 2023 puis de 100 millions d'euros en 2024 et de 150 millions d'euros en 2025 ;

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Article 178 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Au total, ces majorations représentent ainsi une hausse annuelle de la part « péréquée » de la DGF mise en répartition de 220 millions d'euros par an entre 2019 et 2021, de 230 millions d'euros en 2022, de 330 millions d'euros en 2023, puis de **290 millions d'euros en 2024 et en 2025**. En 2025, le comité des finances locales (CFL) a d'ailleurs fait le choix de majorer l'enveloppe consacrée à la DSU de 10 millions d'euros, portant l'augmentation des dotations de péréquation à **300 millions d'euros en 2025**.

S'agissant en particulier de la DSR, **l'article L. 2334-20 du CGCT** confère au CFL la faculté de répartir la variation annuelle de cette dotation entre ses trois fractions. Par dérogation, la LFI pour 2023 a prévu que **60 % au moins de la hausse annuelle de la DSR soit fléchée vers la fraction « péréquation » en 2023**. Ce mécanisme de « fléchage » a été reconduit par la LFI pour 2024 et en LFI pour 2025.

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

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

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

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

2. La dotation globale de fonctionnement des départements

La DGF des départements s'élevait à 8,3 milliards d'euros en 2025. Son montant est stable par rapport à 2024, comme le prévoit expressément **l'article L. 3334-1 du CGCT**. Elle comprend une **composante forfaitaire** et une **composante dédiée à la péréquation**.

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

Sa composante dédiée à la péréquation comprend également deux dotations :

- la **dotation de péréquation urbaine (DPU)** pour les départements urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de revenu moyen par habitant. En 2025, le montant de DPU réparti s'élevait à 596 millions d'euros ;

- la **dotation de fonctionnement minimale (DFM)** pour les départements non urbains, répartie selon des critères de richesse fiscale et de charges (notamment la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental). En 2025, le montant de DFM réparti s'élevait à 966 millions d'euros.

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

Il convient de noter que, conformément à l'**article L. 2334-7-1**, les régularisations au titre de la DGF des départements sont financées par l'**écrètement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE HAUSSE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE 290 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMMUNES, DE 90 MILLIONS D'EUROS POUR LES INTERCOMMUNALITÉS ET DE 10 MILLIONS D'EUROS POUR LES DÉPARTEMENTS

S'agissant des communes, le 8° du II du présent article tend à modifier l'**article L. 2334-13 du CGCT** pour prévoir une nouvelle hausse des dotations d'aménagement de 290 millions d'euros en 2025, qui se traduirait par :

- une **hausse de 140 millions d'euros de la DSU**, soit une progression de 4,7 % par rapport à 2025 ;
- une **hausse de 150 millions d'euros de la DSR**, soit une progression de 6,3 % par rapport à 2025.

Le 13° du même II tend à modifier l'**article L. 2334-20 du CGCT** de façon ce que, comme en 2023, en 2024 et en 2025, le CFL soit tenu d'allouer au moins 60 % de la hausse de la DSR à la part « péréquation » en 2026.

S'agissant des **EPCI**, le **II de l'article L. 5211-28 du CGCT** prévoit d'ores et déjà qu'à compter de 2024, la hausse annuelle de la dotation d'intercommunalité soit de **90 millions d'euros**, contre 30 millions d'euros auparavant. Cette augmentation est à nouveau financée, en 2026, par la dotation d'aménagement et, le cas échéant, par une minoration des composantes forfaitaires de la DGF.

S'agissant enfin des **départements**, le **b du 1° et le 3° du III du présent article** tendent à modifier respectivement les **articles L. 3334-1 et L. 3334-4 du CGCT** pour prévoir, comme les années précédentes :

- une stabilité par rapport à 2025 du montant global de leur DGF ;
- une augmentation de **10 millions d'euros** de la dotation de péréquation, financée par écrêttement de la dotation forfaitaire.

Enfin, le **2° du III** propose que les régulations intervenues l'année précédente au titre de la DGF des départements soit prélevées sur la dotation forfaitaire des départements.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROGRESSION DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE, SUCCÉDANÉE D'UNE RÉFORME DE PLUS GRANDE AMPLÉUR DE LA DGF

La commission des finances prend acte de cette nouvelle augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF, qui aurait pour effet de porter leur montant total à 9,9 milliards d'euros, dans une logique de solidarité territoriale.

Comme en 2025, il est proposé que l'accroissement de la DSR (+ 150 millions d'euros) soit d'un niveau supérieur à celui de la DSU (+ 140 millions d'euros), dont il convient cependant de rappeler que le montant global resterait supérieur. Cet écart de 10 millions d'euros dans la progression des deux dotations, identique à celui adopté en LFI 2025, favorise donc une forme de « rattrapage » de la DSR.

Le choix de faire porter à nouveau et de façon obligatoire 60 % de l'accroissement de la DSR sur la fraction dite « péréquation » traduit le choix de faire bénéficier un maximum de communes de l'accroissement de la DGF et permet d'assurer une certaine stabilité. Il confirme une prise de conscience de la nécessité de conforter les moyens de la péréquation en faveur des communes rurales. Ils en prennent acte, tout en soulignant que la concentration de la hausse de la DSR sur la fraction « péréquation » aboutit, comme l'a indiqué la Cour des comptes, à **orienter ces moyens en priorité « vers les dotations les moins péréquatrices »¹**.

¹ *Cour des comptes, [La dotation globale de fonctionnement](#), OD S2024-1137, octobre 2024.*

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

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

Les rapporteurs spéciaux constatent cependant que, **compte tenu des contraintes budgétaires, cette progression des dotations de péréquation ne devra être financée à enveloppe constante**, par écrêttement des dotations forfaitaires et de compensation. Cela est d'autant plus regrettable que la progression des dotations de péréquation par l'écrêttement de la dotation forfaitaire est **de moins en moins « péréquatrice » et de moins en moins acceptée par les communes et leurs élus**.

Aujourd'hui en effet, lorsque l'augmentation de la DGF dans son ensemble ne suffit pas à financer la hausse programmée des dotations de péréquation, la différence est prélevée sur les montants alloués à la dotation forfaitaire, par **l'écrêttement des dotations des communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 0,85 % du potentiel fiscal moyen** de l'ensemble des communes.

Or, si cette modalité de financement a pour effet d'exonérer d'écrêttement les communes considérées comme les plus pauvres, il en résulte également que **les communes qui ne perçoivent plus de dotation forfaitaire échappent elles aussi à l'écrêttement et elles ne participent donc plus au financement de la péréquation**, alors même qu'une partie d'entre elles disposent d'un potentiel fiscal élevé voire très élevé. **Or le nombre des communes ne percevant plus de dotation forfaitaire ne cesse d'augmenter** : on comptait 1 473 communes dans ce cas en 2024, elles sont désormais, en 2025, 2 062 communes. Dans ces conditions, le mécanisme d'écrêttement de la dotation forfaitaire atteindra rapidement ses limites en concentrant l'écrêttement sur un socle de plus en plus réduit de communes.

L'AMF prend ainsi **l'exemple de la Ville de Paris** – commune parmi les plus riches de France : celle-ci supportait près de 20 % de l'écrêttement communal en 2022 (30 millions d'euros sur 155 millions d'euros). Depuis 2023 cependant, Paris ne perçoit plus de dotation forfaitaire et ne contribue plus à l'écrêttement ; l'effort que Paris prenait en charge se répercute ainsi sur les autres communes.

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

Président du Sénat¹ et fera l'objet du rapport d'information que les rapporteurs spéciaux remettront en début d'année prochaine à la commission des finances.

II. LE RÉTABLISSEMENT DE LA DGF DES RÉGIONS

A. LE DROIT EXISTANT : LES RÉGIONS NE PERÇOIVENT PLUS DE DGF DEPUIS 2017

1. L'ancienne DGF des régions comportait une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation

La DGF des régions a été créée en 2004 lors de la troisième grande réforme de la DGF, ce qui en fait la dernière catégorie de collectivités à avoir été dotée de cette dotation².

La DGF des régions s'élevait à 4,2 milliards d'euros à l'époque de sa suppression. Elle comprenait une **dotation forfaitaire** et une **dotation de péréquation**.

La **dotation forfaitaire** (4,1 milliards d'euros en 2017) était une dotation figée.

La **dotation de péréquation** (193 millions d'euros en 2017) était répartie selon un indicateur de ressources spécifique dénommé indicateurs de ressources fiscales des régions (IRFR). Seules les régions d'outre-mer pouvaient en bénéficier, ainsi que les régions métropolitaines – y compris la Corse – sous réserve que leur IRFR par habitant soit inférieur à la moyenne et que leur PIB par habitant soit inférieur à 1,3 fois la moyenne.

L'indicateur de ressources fiscales des régions

L'IRFR était constitué :

- des parts régionales des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la part régionale de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ;
- du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ;
- minoré le cas échéant des prélèvements au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) que supporte la région.

Source : DGCL

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

² Sont concernés les régions, le Département de Mayotte, la collectivité de Corse, et les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane.

La dotation de péréquation était ensuite répartie pour moitié en fonction de l'**écart entre l'IRFR de la région bénéficiaire et la moyenne**, et pour moitié en fonction du rapport entre l'**IFRF par kilomètre carré moyen et l'IRFR par kilomètre carré de la région bénéficiaire**.

2. La DGF des régions a été remplacée, à compter de 2018, par une fraction dynamique de TVA

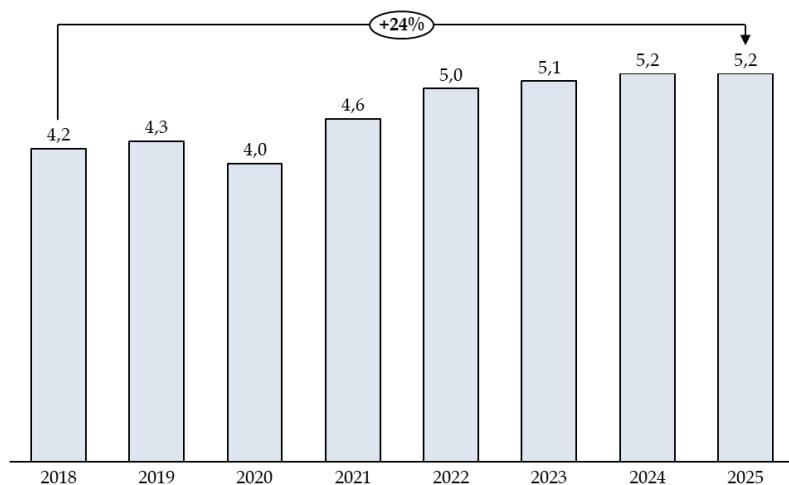
Les régions ont, toutefois, également été les premières collectivités à se voir supprimer le bénéfice de la DGF. En effet, la **loi de finances pour 2017¹** a procédé à la suppression la part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux régions. En compensation, l'**article 149 de cette loi** a créé, à titre transitoire pour l'exercice 2017, un fonds de soutien exceptionnel à destination des régions destiné à renforcer les dépenses de ces collectivités consacrées au développement économique.

À compter de 2018, ce même **article 149** prévoit qu'une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est affectée aux régions. Cette fraction de TVA s'établissait en 2018 à 4,2 milliards d'euros, mais représente aujourd'hui environ **5,2 milliards d'euros en raison de la dynamique de la TVA**, ce qui représente une évolution de + 24 % en huit ans.

Cette fraction, dite « **TVA-DGF** », représente environ **5,2 milliards d'euros en 2024**. Ce montant est « gelé » pour 2025 en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2025².

Évolution du montant de la TVA-DGF des régions entre 2018 et 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Article 109 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LE RÉTABLISSEMENT D'UNE DGF DES RÉGIONS

Le **V du présent article** insère une **nouvelle section 2 bis** dans le chapitre consacré aux finances régionales dans le code général des collectivités territoriales, intitulée : « *Dotation globale de fonctionnement* » et composée de deux articles.

Le nouvel **article L. 4332-3-2 du CGCT** dispose que les régions et les collectivités territoriales uniques (CTU) de Corse, de Guyane et de Martinique, ainsi que le Département-Région de Mayotte, se voient **attribuer une dotation globale de fonctionnement**.

Pour chacune de ces collectivités, **le montant de cette DGF en 2026 est égal au montant de la fraction de TVA-DGF qu'elles ont perçu en 2025**, cette fraction de DGF étant supprimée par l'article 31 du présent projet de loi de finances. Ce montant serait ensuite figé à compter de 2027.

Le nouvel **article L. 4332-3-3 du CGCT** dispose que la DGF des régions fasse l'objet de **versements mensuels**.

Le **XII du présent article** prévoit, pour 2026, que les acomptes de la DGF des régions soient calculés sur la base des montants de TVA-DGF perçues par ces collectivités en 2025.

Le présent article prévoit en outre deux coordinations aux **1° du I et au 2° du II.**

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: LE RETOUR D'OUTRE-TOMBE DE LA DGF DES RÉGIONS CONSTITUE UN REVIREMENT REGRETTABLE POUR CES COLLECTIVITÉS

Le retour d'une DGF des régions est regrettable, dans la mesure où il s'agit d'un **revirement par rapport à ce qui semblait être le « sens de l'histoire »** en la matière : la disparition progressive de leur DGF.

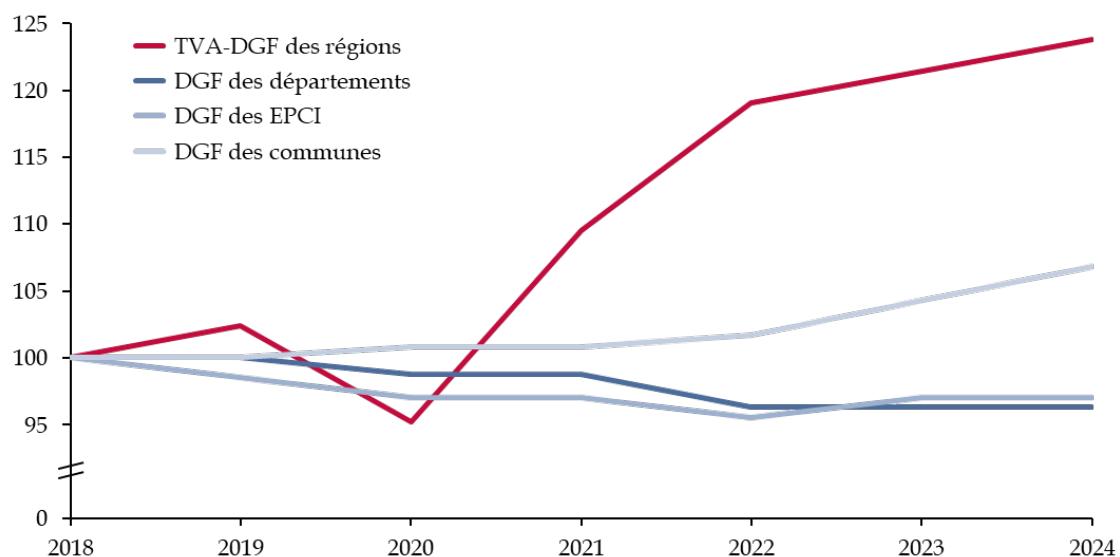
En outre, l'association Régions de France a fait connaître son **opposition ferme à tout retour en arrière de la fraction de TVA ayant remplacé leur DGF**, soulignant que ce remplacement avait été concomitant de la montée en puissance des régions dans le champ du développement économique. Régions de France fait également valoir que la recette de TVA, qui représente 53 % des recettes réelles de fonctionnement des régions, constitue leur **dernière recette dynamique pérenne** en raison d'une baisse structurelle de leurs recettes carbonées (TICPE + cartes grises).

Les rapporteurs spéciaux regrettent le retour de la DGF des régions. Il convient toutefois d'en **relativiser quelque peu l'impact** pour ces collectivités territoriales.

Compte-tenu de la progression de la TVA-DGF entre 2017 et 2024, les régions se trouvent placées dans une situation légèrement plus favorable que les départements, les EPCI, et même les communes, dont la DGF a peu augmenté voire a diminué sur la même période.

Évolution comparée de la DGF et de la TVA-DGF des régions entre 2018 et 2024

(base 100 en 2018)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes

Le retour de la DGF des régions au niveau de la TVA-DGF de 2024 placerait donc les régions dans une situation plus favorable que les autres catégories de collectivités, alors que les régions disposeraient toujours – même dans l'hypothèse d'un retour de la DGF – de 10,9 milliards d'euros de TVA-CVAE. Or, cette fraction de TVA conserverait sa dynamique si la suppression de l'écrêttement de la TVA transférée figurant à l'article 36 du présent PLF, suppression proposée par la commission des finances du Sénat, était *in fine* adoptée par le Parlement.

Ces précisions apportées, les rapporteurs spéciaux réitèrent leurs réserves sur le retour de la DGF des régions, alors que sa suppression au profit d'une fraction de TVA en 2018 avait permis de doter ces collectivités d'une ressources dynamique et cohérente avec leurs compétences en matière, notamment, de soutien au tissu économique.

III. DIVERS AJUSTEMENTS DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION

A. LE DROIT EXISTANT : LA RÉPARTITION DE LA DGF ET DES FONDS DE PÉRÉQUATION EST D'UNE TRÈS GRANDE COMPLEXITÉ

1. Les premiers versements de DGF de l'année sont fondés sur la DGF calculée l'année précédente

La DGF est versée chaque année aux collectivités bénéficiaires sur la base de critères fixés par le législateur. Chaque année, le calcul de la DGF est donc réalisé entre janvier et mars, pour une **notification intervenant en général en mai ou en juin**.

Durant les premiers mois de l'année, la DGF est donc versée sous forme d'**acomptes mensuels, en se fondant sur le montant fixé dans la loi de finances de l'année précédente**¹.

L'évaluation préalable du présent article précise néanmoins qu'aujourd'hui, « *le processus de versement des acomptes de DGF n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire et peut se traduire par la prise d'arrêtés préfectoraux générant une charge administrative non nécessaire* » et considérable, compte tenu de la complexité de la répartition de la DGF.

2. La population à Mayotte fait l'objet d'un recensement spécifique

Le calcul de la « population DGF » des communes du département de Mayotte est effectué, non selon les modalités de droit commun, mais conformément au **IV de l'article 252 de la loi de finances pour 2021**². Entre 2021 et 2026, la population prise en compte est celle déterminée par un décret³ authentifiant un recensement de 2017, à laquelle est appliquée un taux d'évolution résultant, pour chaque commune, d'une estimation de la population municipale de Mayotte par l'Insee.

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

¹ DGCL, [Guide pratique](#) – La dotation globale de fonctionnement, mars 2024, p. 13.

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

³ Décret n° 2017-1688 du 14 décembre 2017 authentifiant les résultats du recensement de la population 2017 du Département de Mayotte.

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

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

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

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

Le **potentiel financier** de la commune correspond quant à lui à son potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente à laquelle sont cependant susceptibles de s'appliquer certaines minortations¹.

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

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

¹ Minorations éventuelles liées à des prélèvements fiscaux subis par la commune à la suite du calcul de sa dotation forfaitaire au titre de l'année précédent ou au titre du renouvellement de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des communes en application des dispositions de l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales.

4. L'effort fiscal

Pour mémoire, l'**effort fiscal a initialement pour objet de mesurer le degré de pression fiscale des communes sur leurs ménages**. Il repose sur le principe qu'une part plus importante de la péréquation doit être dirigée vers les communes fragiles mobilisant déjà fortement leurs bases fiscales plutôt qu'en direction de communes qui disposent encore de marges fiscales importantes.

Afin de mesurer cette pression fiscale, l'effort fiscal se calcule en divisant les produits effectivement perçus sur le territoire de la commune au titre des taxes sur les ménages par les produits potentiels de ces mêmes taxes. **Les produits au numérateur étant des produits réels, ils intègrent les impôts perçus tant par la commune que par l'EPCI au titre des impôts « ménages ».**

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

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

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

Pour cette raison, et dans la lignée de réflexions engagées dans le cadre du CFL, **l'article 194 de la loi de finances initiale pour 2022 a prévu une nouvelle rédaction de l'article L. 2334-5 du CGCT afin de redéfinir l'effort fiscal dans sa philosophie et dans son mode de calcul.** L'indicateur

aurait désormais pour fonction non plus de mesurer la pression fiscale exercée sur les ménages d'une commune donnée mais de **mesurer la fiscalité effectivement levée par une commune par rapport à la fiscalité qu'elle peut effectivement mobiliser.**

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

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

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

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

/

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

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

En 2025, cette réforme a été, à l'initiative des rapporteurs spéciaux, neutralisée à hauteur de 80 %.

5. Les données permettant la construction des indicateurs de calcul de la DGF pourraient être plus précisément identifiées

Pour un certain nombre de données prises en compte pour la construction des indicateurs de calcul de la DGF, **le législateur ne précise pas la source ou le millésime de données qui doit être utilisé.**

Ceci pose plusieurs problèmes : d'une part, alors que l'administration devrait être dans une situation de compétence liée et se borner à constater les attributions individuelles de DGF, **cette ambiguïté lui donne une latitude excessive dans le choix des données et donc dans le résultat de la procédure de répartition** ; d'autre part, alors que la répartition de la DGF doit être opposable, il n'est **pas aisé pour les personnes concernées de comprendre une procédure connue pour sa complexité, ni éventuellement pour en contester les résultats devant le juge.**

6. Le second prélèvement du FNP-DMTO, calculé en trois tranches, doit être sécurisé

Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNP-DMTO) est le principal fonds de péréquation horizontal en France, puisqu'il a reversé **1,89 milliard d'euros en 2024**, après un pic de 1,9 milliard d'euros en 2023.

Prévu par l'**article L. 3335-2 du CGCT**, il est alimenté par deux prélèvements :

- le premier est un prélèvement de quotité, chaque département contribuant à hauteur de 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçu l'année précédente ;

- le second est un prélèvement de répartition, dont le montant est fixé à 750 millions d'euros et auquel contribuent les départements dont le montant par habitant de DMTO est supérieur à 75 % de la moyenne nationale. Le montant de l'assiette qui dépasse ce seuil fait l'objet d'un **prélèvement en trois tranches** de respectivement 225 millions d'euros, 375 millions d'euros et 150 millions d'euros.

Le second prélèvement est rendu particulièrement **progressif** par le fait que chaque tranche s'applique à la fraction de l'assiette départementale de DMTO qui dépasse le seuil de, respectivement 75 %, 100 % et 200 % de la moyenne. Pour chaque département contributeur, **le montant du second prélèvement ne peut en tout état de cause pas excéder 15 % du produit des DMTO qu'il perçoit.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION, DE PRÉVISIBILITÉ ET DE SÉCURISATION DE LA DGF ET DE LA PÉRÉQUATION

1. L'uniformisation des modalités de versement des acomptes de DGF

Le présent article uniformise les pratiques de versement des acomptes de DGF dans les premiers mois de l'année afin d'éviter une charge administrative superflue pour les préfectures.

Le **2° du I** précise que, dans l'attente de l'arrêté de notification des attributions individuelles, la DGF donne lieu au versement d'acomptes mensuels, calculés sur la base des attributions individuelles de l'année précédente. La pratique « normale » existante serait ainsi consacrée dans la loi.

Le **a du 1° du III** précise que les trois composantes de la DGF des départements sont versées mensuellement.

2. Des mesures visant à faciliter les fusions et les divisions de communes

Le **1° du II** du présent article tend à modifier l'**article L. 2113-20 du CGCT** afin d'indexer la composante de la dotation de compétences intercommunales correspondant à la dotation d'intercommunalité sur le taux d'évolution de cette dotation. Cette mesure vise à **rendre plus attractif le statut de commune-communauté**, la dotation d'intercommunalité augmentant tendanciellement, alors que la dotation de compensation tend à diminuer.

Le **4° du même II** modifie l'**article L. 2334-6 du CGCT** afin de prévoir que les attributions ou prélèvement d'une commune issue d'une division correspondent à **ceux de l'ancienne commune l'année précédente, répartis entre les communes issues de la division au prorata de leur population**. Cette méthode de calcul persiste tant qu'il n'existe pas de données disponibles pour permettre le calcul des indicateurs pour cette commune.

La méthode proposée vise à **améliorer la lisibilité et la prévisibilité** des dotations pour les communes issues d'une division, là où la méthode actuelle implique le calcul de multiples sous-calculs pour la proratisation de l'ensemble des données.

Le **10° du même II** supprime l'exclusion des communes nouvelles composées d'anciennes communes rurales du bénéfice de la DSU des communes de plus de 10 000 habitants.

Enfin, le **7°, le b du 17° et le c du 18° du II** procèdent à des coordinations et à des précisions.

3. Diverses précisions sur le millésime et les sources des données utilisées pour la construction des indicateurs

Plusieurs dispositions du présent article précisent les sources et les millésimes des données utilisées pour le calcul de plusieurs indicateurs ou dotations, afin d'améliorer l'**intelligibilité et la lisibilité du droit**.

Ainsi, les *a* et *b* du 3° du II précise ainsi que, pour le calcul du potentiel fiscal, les sommes à prendre en compte pour la contribution communale sur les eaux minérales et pour la taxe forfaitaire sur les pylônes sont les produits perçus par les communes tels que constatés dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice.

Il en va de même, aux termes du *c* du même 3°, des attributions du compensation, qui sont celles constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice.

De même, le 11° du II procède à une précision quant aux millésimes à prendre en compte pour calculer la garantie de sortie de la DSU.

En outre, le 5° du III précise que le calcul du linéaire de voirie pris en compte pour le calcul de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) repose sur des données fournies par l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Enfin, le présent article précise que le revenu pris en compte pour calculer de nombreuses attributions au titre de la DGF, mais également des prélèvements et versements au titre de divers fonds de péréquation horizontale est le **revenu fiscal de référence de l'antépénultième année**, ou, si l'établissement d'une moyenne sur trois ans est nécessaire, de l'antépénultième année et des deux années précédentes. L'article procède à des telles modifications pour le calcul de l'indice synthétique de la DSU (12° du II), de l'indice synthétique de la DSR-cible (*a* du 15° du II), du prélèvement (*a* du 17° du II) et du versement (*a* du 18° du II) au titre du FPIC, du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (20° du II), de la dotation de péréquation urbaine (DPU - *b* du 4° du III) et du fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (7° du III).

4. Mise en œuvre de garanties dégressives contre la perte d'éligibilité de dotations de péréquation

Le présent article remplace, pour les communes perdant l'éligibilité à la fraction bourg-centre (14° du II) et à la fraction cible (*b* du 15° du II) de la DSR, le dispositif actuel de garantie à 100 % pour une année par un dispositif de garantie dégressive sur deux ans, à hauteur de 75 % puis de 50 % de l'attribution perçue lors de la dernière année d'éligibilité.

5. Plusieurs reports d'entrées en vigueur de réformes mal préparées ou retardées

Le **VII** prévoit de reporter d'un an, de 2026 à 2027, la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes, dans la mesure où ces effets redistributifs n'ont pas pu être simulés faute de données fiables disponibles.

Dans la même veine, et comme cela avait déjà été fait l'année dernière, le **IX** reporte d'un an l'alignement des modalités du recensement à Mayotte, retardé par le passage du cyclone Chido.

6. Une clarification de la rédaction du second prélèvement au titre du FNP-DMTO

Le **6° du III** du présent article propose une nouvelle rédaction du **III de l'article L. 3335-2 du CGCT** afin de clarifier le fonctionnement du second prélèvement du FNP-DMTO.

Il est ainsi proposé une rédaction qui, **sans changer le fond du droit ni la pratique qui en est aujourd'hui faite par l'administration**, vise à souligner le **caractère strictement calculatoire des trois « tranches » du prélèvement**.

7. Diverses mesures de précision et de corrections d'erreurs matérielles

Le **9° du II** supprime une disposition caduque.

Le **b du 18° du II** corrige une erreur de renvoi.

Le **a du 4° du III** et le **IV** apportent une précision sur la distinction, concernant l'attribution des dotations de péréquation départementales, entre les départements métropolitains et les départements d'outre-mer, qui peuvent seuls percevoir la quote-part qui leur est dédiée.

Le **VI** limite aux seuls EPCI n'appliquant pas le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) depuis le 1^{er} janvier 2024 (à l'exclusion des EPCI pour lesquels cette situation est antérieure) l'obligation de reverser des attributions à leurs communes membres.

Le **VII** abroge une loi dont certaines dispositions concernant la DGF, bien que toujours en vigueur, n'étaient pas appliquées par désuétude.

Le **XIII** procède aux coordinations nécessaires à l'application du présent article dans les collectivités des articles 74 et 76 de la Constitution.

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

1. Des mesures de simplification et de sécurisation bienvenues

Comme le relevait la Cour des comptes dans un récent rapport¹, **la DGF est « très complexe » et son processus de calcul est « lourd et incomplètement documenté ».** Toute personne familière des finances locales peut en faire elle-même le constat.

Aussi les rapporteurs spéciaux accueillent-ils avec satisfaction toutes les mesures de simplification, de précision et de rationalisation portées par le présent article.

S'agissant de la nouvelle rédaction du second prélèvement au titre du FNP-DMTO, les rapporteurs spéciaux comprennent qu'il s'agit d'une **réponse à un récent arrêt de la Cour administrative d'appel (CAA) de Lyon**. Le juge administratif a considéré que la pratique actuelle de répartition des 750 millions d'euros entre les départements contributeurs – y compris la répartition des montants écrétés en application du plafond de 15 % des recettes de DMTO – ne correspondait pas aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

Si les rapporteurs spéciaux s'étonnent de l'interprétation retenue par le juge, celle-ci est désormais définitivement **revêtue de l'autorité de la chose jugée**, l'État ne s'étant pas pourvu en cassation devant le Conseil d'État. La rédaction proposée aurait ainsi le mérite de **répondre aux critiques du juge administratif sans opérer la moindre modification dans le fonctionnement du FNP-DMTO**.

2. Une réponse enfin apportée aux communes confrontées à des « sorties sèches » de dotations de péréquation

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, de nombreux amendements examinés en séance visaient à sécuriser la situation des communes confrontées, du fait, le plus souvent, du franchissement d'un seuil démographique, à des « **sorties sèches** » de **dotations de péréquation**.

À l'époque, ces amendements avaient suscité les réticences de la commission et du Gouvernement, dans la mesure où leur impact financier n'était pas simulé et où **la Cour des comptes avait critiqué les divers mécanismes de garantie de sortie des dotations**, qui aboutissaient à soustraire des sommes importantes à la répartition de droit commun.

¹ *Cour des comptes, [La dotation globale de fonctionnement](#), OD S2024-1137, octobre 2024.*

Aujourd’hui, le Gouvernement propose un dispositif de garantie dégressive sur deux ans, à hauteur de 75 % puis de 50 % de l’attribution perçue lors de la dernière année d’éligibilité, qui permet d’organiser une sortie en sifflet des dispositifs de péréquation et **permet aux communes qui perdent le bénéfice d’une dotation de disposer du temps nécessaire pour s’adapter à cette nouvelle réalité.**

Les rapporteurs accueillent donc favorablement cette avancée.

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

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

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

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

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

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

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

EC : effort fiscal ; FC : fraction de correction.

Source : Direction générale des collectivités locales

Comme les deux PLF précédents, le PLF pour 2026 ne comporte aucune disposition sur ce sujet. Cette lacune est particulièrement dommageable dans la mesure où, en l'absence de nouvelle disposition dérogatoire, **le rythme de dégressivité de la neutralisation du nouveau mode de calcul retrouverait son niveau initialement prévu**, ce qui impliquerait une neutralisation à hauteur de seulement 40 % en 2025.

Ce passage d'un coefficient de neutralisation de 80 % en 2025 à un coefficient de 40 % en 2026 représenterait, selon l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), « une marche particulièrement élevée, produisant des effets négatifs importants sur les dotations des communes les plus pénalisées par la nouvelle définition. »

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

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

Source : commission des finances du Sénat

Afin de préserver les communes affectées par la réforme du calcul de l'effort fiscal tout en évitant de creuser encore l'écart entre la trajectoire dérogatoire et la trajectoire initialement prévue pour la dégressivité du coefficient de neutralisation, les rapporteurs spéciaux ont proposé, par leur amendement n° II-21 (FINC.1), que ses effets soient neutralisés à hauteur de 60 % en 2026.

IV. UN PRÉLÈVEMENT ET UN REVERSEMENT DANS L'ENVELOPPE DE LA DGF DU BLOC COMMUNAL

A. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS D'AIDE POUR LE RELOGEMENT D'URGENCE ET LE CONTINGENT COMMUNAL D'AIDE SOCIALE SONT « PRÉLEVÉES » SUR LA DGF

1. Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (Faru) a été prorogé et réabondé à plusieurs reprises

Le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (Faru) est régi par les dispositions de l'article 39 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 codifiées à l'article L. 2335-15 du CGCT. Il permet d'accorder des aides financières aux communes ou aux EPCI pour assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation. Une aide peut également leur être attribuée pour mettre les locaux hors d'état d'être utilisables.

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

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

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

En 2006, 2018, 2020, 2024 et 2025, le Faru a fait l'objet d'un abondement exceptionnel financé par un prélèvement sur l'enveloppe de la DGF. **En loi de finances initiale pour 2025, cet abondement était de 2,5 millions d'euros.**

2. Le fonds alimenté par le prélèvement au titre du contingent communal d'aide sociale (CCAS) est devenu marginal

L'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle a supprimé, à compter de 2000, les contingents communaux d'aide sociale (CCAS). Cette réforme, mise en œuvre sur les exercices 2000 et 2001, s'est traduite par un **transfert financier de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes vers celle des départements.**

En contrepartie de la suppression du CCAS et afin d'assurer la neutralité financière du dispositif, **l'article L. 2334-7-2 du CGCT** prévoit, dans son paragraphe I, que la dotation forfaitaire des communes est diminuée, à compter de 2000, d'un montant égal à la participation de chacune d'elles aux dépenses d'aide sociale du département au titre de 1999 et revalorisé comme la DGF mise en répartition en 2000 et 2001.

Dans l'hypothèse où le montant du CCAS est supérieur à la dotation forfaitaire de la commune, le **III du même article** dispose que la différence est prélevée sur le produit de la fiscalité directe locale.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN NOUVEAU RÉABONDEMENT DU FARU MAIS LA RÉINTÉGRATION DES SOMMES PRÉLEVÉES AU TITRE DU « CCAS »

Le 16° du II du présent article proroge le Faru jusqu'en 2030 tandis que le XI prévoit, en 2026, un **nouvel abondement du Faru** financé par un prélèvement à hauteur de **2,5 millions d'euros** sur l'enveloppe de DGF du bloc communal. En outre, le **6° du II** abroge l'article L. 2334-7-2 du CGCT sur le fondement duquel le prélèvement « CCAS » était réalisé. Le **X** réaffecte, pour 2026, les ressources du fonds « CCAS » à l'enveloppe de DGF du bloc communal.

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

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DEUX MOUVEMENTS EN SENS CONTRAIRES QUI ABOUTISSENT À UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DE L'ENVELOPPE DE LA DGF DES COMMUNES

Les rapporteurs spéciaux prennent acte de ces décisions, mais réitèrent leur appel à ce qu'une réflexion structurelle s'engage rapidement au sujet de la pérennité et du niveau de dotation du Faru.

Ils saluent également la décision de **mettre fin à un prélèvement « CCAS » désuet**, qui ne concerne plus aujourd'hui qu'une dizaine de communes en France, d'un montant de moins d'un million d'euros.

Si l'abondement du Faru proposé ne représente qu'une part marginale de l'enveloppe de la DGF du bloc communal (2,5 millions d'euros), les rapporteurs spéciaux constatent avec satisfaction que **les réserves du fonds « CCAS », qui représentent 13 millions d'euros**, aboutiront à faire augmenter l'enveloppe de la DGF du bloc communal – bien que d'un **très faible montant, puisque d'environ 11,5 millions d'euros**.

Décision de la commission des finances : la commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 73

Réforme de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC)

Le présent article prévoit d'élargir aux collectivités d'outre-mer le périmètre de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC).

En métropole, plusieurs dispositifs ont été progressivement votés en loi de finances depuis 2008 pour protéger les collectivités territoriales face au risque climatique et géologique, dispositifs consolidés en 2016 avec la création de la DSEC.

Pour les collectivités d'outre-mer, le fonds de secours pour les outre-mer (FSOM) a pu jouer ce rôle, mais il s'agit d'un fonds plus large, pouvant aussi indemniser des particuliers, des entreprises à caractère artisanal ou familial et des exploitants agricoles. Au demeurant, le FSOM est dépourvu de base légale, reposant sur une circulaire du 11 juillet 2012 du ministre délégué chargé du budget et du ministre des outre-mer. Le Sénat a pointé par le passé des insuffisances du FSOM, s'agissant des modalités d'indemnisation et des délais de mobilisation.

Le présent article entend répondre à ces différentes critiques en étendant le bénéfice de la DSEC à l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Sur le plan budgétaire, ce projet de loi de finances prévoit pour 2026 le transfert de 5 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP depuis le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » vers le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Dans l'ensemble l'enveloppe de la DSEC proposée pour 2026 sur le programme 122 est fortement rehaussée, passant de 30 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP en LFI 2025 à 70 millions d'euros en AE et 62,2 millions d'euros en CP, afin de tenir compte de l'intensification de l'aléa climatique, sur l'ensemble du territoire français.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXTENSION PROGRESSIVE DE LA COUVERTURE DU RISQUE CLIMATIQUE POUR LES COLLECTIVITÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE FRANÇAIS, MAIS QUI REPOSE SUR DES BASES FRAGILES OUTRE-MER

A. L'EXTENSION PROGRESSIVE DE LA COUVERTURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX RISQUES CLIMATIQUES ET GÉOLOGIQUES

1. Dès 2008, un fonds de solidarité est institué en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles en métropole

La loi de finances pour 2008¹ a institué un « fonds de solidarité » pour les collectivités territoriales « *afin de contribuer à la réparation des dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves*² ».

À partir de 2011, ce fonds était « *abondé chaque année par un prélevement sur recettes dont le montant est fixé en loi de finances*³ ».

Il était prévu qu'un décret en Conseil d'État « *fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et au montant des dégâts éligibles aux aides du fonds et aux critères d'attribution de ces aides ainsi que les différents taux de subvention applicables* ».

L'article R. 1613-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit notamment un événement climatique ou géologique (ouvrant droit au bénéfice du fonds) comme « *tout événement localisé survenu en métropole qui cause aux (...) collectivités territoriales (...) des dégâts d'un montant total supérieur à 150 000 euros hors taxes* ».

2. Un dispositif complété en 2014 pour mieux réparer les dommages causés par des calamités publiques de grande ampleur

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM »)⁴ a créé, à l'initiative de collègues sénateurs du groupe RDSE, un **fonds pour la réparation des dommages** causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques. Il « *vise à la réparation des dommages causés à certains biens de ces collectivités et de leurs groupements par des événements climatiques ou géologiques de très grande intensité affectant un grand nombre de*

¹ Article 110 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Article 48 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ Article 58 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

communes ou d'une intensité très élevée lorsque le montant de ces dommages est supérieur à six millions d'euros hors taxes¹ ».

Le montant des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) relatifs à ce fonds était voté chaque année en loi de finances.

L'ancien article L. 1613-7 du CGCT prévoyait également qu' « *un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les différents taux d'indemnisation applicables* ».

L'articulation entre les deux fonds était la suivante : lorsque le coût des dégâts est compris **entre 150 000 euros et six millions d'euros** (hors taxes), l'État intervenait par le biais du **fonds de solidarité** relatif aux catastrophes naturelles ; **au-delà de six millions d'euros** en revanche, le **fonds pour la réparation des dommages** causés par les calamités publiques était activé.

3. Toujours pour les seules collectivités de métropole, la loi de finances initiale pour 2016 crée la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) en fusionnant ces deux fonds

La loi de finances initiale pour 2016² remplace ces deux fonds par une « *dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques* » (DSEC).

Il s'agit désormais d'**une dotation budgétaire**, qui contribue à « *réparer les dégâts causés* » aux biens des collectivités et de leurs groupements « *par des événements climatiques ou géologiques graves* » et qui est régie par l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales.

Comme précédemment, **les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs groupements ne peuvent pas bénéficier de cette dotation**.

Le III de l'article L. 1613-6 précité renvoie au Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de cet article et plus particulièrement de préciser « *les conditions de détermination des événements climatiques ou géologiques graves en cause, la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et aux montants des dégâts éligibles ainsi que les règles de détermination de la dotation pour chaque collectivité territoriale et groupement en fonction du montant des dégâts éligibles* ».

Héritage de cette fusion, les dispositions réglementaires encadrent l'usage de la DSEC en distinguant les **dispositions communes** (articles R. 1613-3 à R. 1613-11), les dispositions applicables lorsque les dégâts éligibles sont **inférieurs à 6 millions d'euros** (articles R. 1613-12 à R. 1613-14)

¹ Article L. 1613-7 du CGCT.

² Article 160 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

et lorsqu'ils sont **supérieurs à 6 millions d'euros** (articles R. 1613-15 à R. 1613-18).

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, la commission des finances a simplement pris acte de ce regroupement et adopté cet article sans modification, notant une reconduction des crédits prévus l'année précédente.

B. LA DSEC, UNE DOTATION IMPARFAITE MAIS QUI A FAIT SES PREUVES POUR LES ÉVÉNEMENTS CLIMATIQUES OU GÉOLOGIQUES EN MÉTROPOLE

La dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) contribue à réparer les dégâts causés à leurs biens (infrastructures routières, ouvrages d'art, digues...) par des événements climatiques ou géologiques graves.

Elle peut être allouée, en métropole, aux communes et à leurs groupements (intercommunalités et syndicats mixtes) ainsi qu'aux départements, qui sont alors bénéficiaires d'une dotation assimilée à une subvention de travaux. Elle finance la « *reconstruction à l'identique* »¹ des biens endommagés.

Pour mobiliser la DSEC, les dégâts constatés doivent être **supérieurs à 150 000 euros**² et la maîtrise d'ouvrage (MOA) du bien doit être assurée par la collectivité.

Après avoir procédé à une première évaluation des dégâts, le représentant de l'État peut demander l'appui d'une mission de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)³.

Lorsque le montant total des subventions susceptibles d'être accordées a été déterminé, sa répartition entre collectivités et groupements d'un même département est établie sur la base de **taux maximum de subvention** applicables comme suit :

- à titre exceptionnel, jusqu'à 100 %⁴, sur décision du représentant de l'État ;

- un taux de 80 % lorsque le montant des dégâts subis est supérieur à 50 % de leur budget total ;

¹ Article R. 1613-5 du CGCT. Des dérogations peuvent être accordées si le coût total de la réparation et de l'amélioration est inférieur au coût d'une reconstruction à l'identique.

² Article R. 1613-3 du CGCT.

³ Cette mission est obligatoire lorsque le montant global estimé des dégâts est supérieur à un million d'euros hors taxes ou lorsque l'événement climatique ou géologique à l'origine des dégâts a touché plusieurs départements.

⁴ Au regard de la capacité financière de la collectivité territoriale ou du groupement et de l'importance des dégâts.

- un taux de 40 % lorsque le montant des dégâts subis est compris entre 10 % et 50 % de leur budget total ;

- un taux de 30 % lorsque le montant des dégâts subis est inférieur à 10 % du budget total.

Une avance peut également être versée lors du commencement d'exécution de l'opération. Son montant peut représenter **jusqu'à 20 %** du montant prévisionnel de la subvention et peut être porté **jusqu'à 30 %** pour des travaux urgents nécessaires à la mobilité ou à la sécurité des personnes.

La DSEC est alimentée par les crédits budgétaires inscrits en loi de finances sur le programme 122 « Concours particuliers et administrations » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Par nature, ses crédits peuvent varier fortement d'une année sur l'autre. L'année 2024 est notamment marquée par d'importantes intempéries (tempête Ciaran dans le nord de la France, intempéries dans les Alpes et dans le sud-est de la France).

Évolution des crédits de la DSEC exécutés entre 2014 et 2024

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
AE	41,2	62,7	29,3	26,8	32,7	43,5	41,0	132,8	10,2	1,0	78,9
CP	26,2	38,6	29,3	33,7	29,9	30,1	46,8	36,7	35,2	22,0	33,8

Source : rapport Chrétien Dagès sur l'assurabilité des biens des collectivités territoriales, rapports annuels de performance (RAP).

S'agissant d'événements exceptionnels, la prévision n'est pas aisée. La DSEC est par ailleurs **caractérisée par la rigidité de sa procédure**, avec un délai de versement de 11,21 mois en 2024 pour une cible de 6 mois. Ceci a pu conduire à créer, en fonction des circonstances, des lignes budgétaires complémentaires *ad hoc* (dernièrement pour la tempête Alex en 2021 ou Ciaran en 2023).

Malgré ces imperfections, **le principe de budgétisation apparaît comme un moindre mal pour couvrir les risques majeurs encourus par les collectivités territoriales**. Le rapport Chrétien-Dagès¹ note en outre qu'il « paraît préférable à la création d'un fonds alimenté par des taxes affectées. Cela nécessite de réévaluer l'abondement initial de la dotation au regard de l'évolution des subventions accordées aux cours des dernières années et des perspectives, mais cela [garantit] la capacité d'adaptation du besoin de financement au besoin effectif de réparation annuelle. »

¹ *L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives*, Alain Chrétien, maire de Vesoul, Jean-Yves Dagès, ancien président de Groupama, avril 2024.

Si la survenance des évènements couverts par le DSEC et des montants à prendre en charge sont difficilement prévisibles, des redéploiements en gestion, des dégels de réserve et en dernier recours des décrets de virement, de transfert ou des ouvertures de crédits peuvent permettre d'ajuster en cours d'année les montants de cette dotation pour tenir compte des besoins effectifs.

C. UN FONDS DE SECOURS POUR LES OUTRE-MER (FSOM) DÉFINI PAR UNE SIMPLE CIRCULAIRE

Les territoires ultramarins sont soumis à de nombreux aléas naturels de forte intensité, pour une population de plus en plus concentrée dans les zones urbaines. Ces événements naturels peuvent avoir des conséquences graves sur les infrastructures, l'activité économique, notamment dans le secteur agricole, et déstabiliser gravement l'équilibre social des collectivités concernées.

Or l'article L. 1613-6 du CGCT qui institue la DSEC exclut explicitement les collectivités territoriales d'outre-mer du champ d'application de la dotation de solidarité. Celles-ci peuvent en revanche bénéficier d'une subvention dans le cadre du fonds de secours outre-mer (FSOM), inscrit sur le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « outre-mer ». Le FSOM est un dispositif porté par le ministère des outre-mer visant à indemniser les sinistrés ultramarins suite à un événement naturel d'une intensité exceptionnelle. Il vise l'indemnisation de biens non assurables.

Le fonds de secours est entré en application pour les outre-mer à partir de 1999, sur la base de règles inspirées des modalités définies par la circulaire n° 76-72 du 6 février 1976 organisant l'aide financière en faveur des victimes de calamités publiques pour l'hexagone. Le dispositif a évolué au cours des années, avec la rédaction de circulaires ad hoc pour chaque événement. La première circulaire unique applicable à tous les événements a été publiée le 8 décembre 2010. Celle-ci a fait l'objet d'une actualisation avec l'adoption de la circulaire actuellement en vigueur, en date du 11 juillet 2012, du ministre délégué chargé du budget et du ministre des outre-mer.

Le FSOM est donc dépourvu de base légale, se fondant toujours sur la circulaire du 11 juillet 2012. D'une utilisation souple et dont l'intervention est décidée par le ministre chargé des outre-mer, il permet à la fois de répondre dans l'urgence, pendant la crise, en déléguant des crédits aux représentants de l'État pour gérer la crise (acquisition de matériels de déblaiement et de sécurisation, hébergement temporaire des sinistrés, distribution de biens de première nécessité à la population) et, après la crise, d'apporter une aide indemnitaire aux sinistrés et collectivités locales. Parmi les sinistrés couverts, le FSOM peut aussi indemniser des particuliers, des entreprises à caractère artisanal ou familial et des exploitants agricoles.

Aux termes de la circulaire du 11 janvier 2012, **les collectivités visées par le FSOM** sont les communes, les EPCI, les départements, les régions et les autres collectivités territoriales propres aux collectivités d'outre-mer. L'objectif du FSOM est « *d'aider les collectivités locales à rétablir rapidement le fonctionnement normal des seuls équipements publics essentiels à la vie collective endommagés ou détruits par une catastrophe naturelle. Les services instructeurs sont particulièrement vigilants à cet égard. Les demandes présentées par les collectivités doivent porter sur des équipements relevant de leur compétence* ». Comme pour la DSEC, **ne sont couverts que les équipements publics non-assurables**.

Le taux de prise en charge diffère. La circulaire de 2012 indique que « *le taux moyen d'aide est de 35 %. Sous réserve du respect de ce taux moyen, les taux de subvention attribués ne devront pas dépasser les maxima suivants :* »

- 80 % pour les plus petites communes de moins de 1 500 habitants ;
- 40 % pour les communes de plus de 1 500 habitants et de moins de 10 000 habitants ;
- 35 % pour les communes de plus de 10 000 habitants ;
- 30 % pour les autres types de collectivités. »

Le fonds de secours outre-mer a par exemple été mobilisé après le passage du cyclone Garance à La Réunion pour permettre aux préfectures de disposer de fonds immédiats. Il a également servi à accorder des aides exceptionnelles aux agriculteurs de La Réunion et de Mayotte, après le passage du cyclone Chido en 2025. À Mayotte toutefois, une dotation de soutien au conseil départemental de 100 millions d'euros en AE et de 60 millions d'euros en CP a été votée en LFI pour 2025 en complément et est conservée par le présent PLF.

Alors que la multiplication des événements climatiques touche particulièrement les collectivités d'outre-mer, l'existence d'un unique fonds défini par une seule circulaire n'apporte pas la sécurité juridique suffisante à ces territoires. Le rapport Chrétien Dagès de 2024 sur l'assurabilité des territoires¹ recommande ainsi d' « *intégrer le fonds de secours pour les outre-mer (FSOM) dans la DSEC, afin d'en sécuriser l'existence et de mutualiser les pratiques et la gestion, la problématique de financement de la reconstruction en outremer, notamment dans les départements et régions d'outremer, n'étant pas différente de celle de métropole.* »

¹ *L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leur groupement : état des lieux et perspectives, Alain Chrétien, maire de Vesoul, Jean-Yves Dagès, ancien président de Groupama, avril 2024.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXTENSION DE LA COUVERTURE ASSURÉE PAR LA DSEC AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Le présent article entend, **d'une part, permettre aux collectivités territoriales d'outre-mer de bénéficier de la DSEC en remplacement de l'actuel fonds de secours outre-mer (FSOM). D'autre part, il étend aussi cette couverture aux syndicats de communes pour les seules collectivités d'outre-mer**, ces syndicats représentent une part importante des bénéficiaires du FSOM.

A. UNE RÉÉCRITURE DES BÉNÉFICIAIRES DE LA DSEC ÉNUMÉRÉS PAR LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (CGCT)

Le 1° du I du présent article prévoit la modification suivante du II de l'article L. 1613-6 du CGCT (les dispositions supprimées ou remplacées sont barrées, les dispositions nouvelles sont en gras) :

« II. – Peuvent bénéficier de cette dotation :

1° Les communes ;

2° ~~Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre~~ **Les établissements publics de coopération intercommunale.** En métropole, seuls peuvent bénéficier de la dotation les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre¹ ;

3° Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale ou ceux associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions ;

4° Les départements ;

5° La métropole de Lyon ;

6° ~~Les régions et la collectivité territoriale de Corse~~ **Les régions et les collectivités territoriales de Corse, de Guyane et de Martinique** ;

7° **Le Département-Région de Mayotte** ;

8° **Les collectivités territoriales de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

~~Les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs groupements ne peuvent pas bénéficier de cette dotation.~~ »

¹ Cette distinction permet de couvrir les syndicats de communes des seules collectivités d'outre-mer.

Le présent article supprime donc l'exclusion jusque-là en vigueur des collectivités et territoires d'outre-mer et de leurs groupements. Ceci permet d'étendre le bénéfice aux départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe et la Réunion.

Les autres collectivités régies par l'article 73 de la constitution sont explicitement citées : les collectivités uniques de Guyane et de Martinique, au nouveau 6°, et le « Département-Région de Mayotte » au nouveau 7°.

Enfin, plusieurs collectivités régies par l'article 74 de la constitution sont citées : « les collectivités territoriales de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

B. DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES SONT PRÉVUES DANS LE CGCT POUR LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, LES SYNDICATS AUXQUELS ELLE PARTICIPE, SES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

Les 2° et 3° du I modifient le CGCT pour étendre le bénéfice de la DSEC aux collectivités de Polynésie française.

Dans un premier temps, le 2° du I cible le titre suivant du CGCT pour étendre le bénéfice de la DSEC **aux communes de Polynésie française et à leurs groupements** : « Première partie : **dispositions générales** > livre VIII : dispositions communes à la **Polynésie française** > titre VII : **dispositions financières et comptables** > après le **chapitre II : adoption et exécution des budgets** ».

Il insère un chapitre II *bis* ainsi rédigé :

« *Chapitre II bis : Dotations*

Art. L. 1872-2. – Les dispositions de l'article L. 1613-6 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2025-XXX du XX décembre 2025 de finances pour 2026 sont applicables aux communes de Polynésie française et à leurs groupements ».

Dans un second temps, le 3° du I cible le livre suivant du CGCT pour viser **la Polynésie française et les syndicats auxquels elle participe**¹, en proposition une adaptation de l'article L. 1613-6 du CGCT, assortie d'un compteur Lifou (cf. encadré) : « Sixième partie : **collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution** > livre V : **Polynésie française** ».

¹ « *Les syndicats auxquels elle participe n'associant que des communes et des établissements publics de coopération intercommunale* ».

Il y ajoute un article L. 6501 ainsi rédigé :

« Art. L. 6501. –

I – Les dispositions du chapitre III¹ du titre Ier du livre VI² de la première partie³ mentionnées dans la colonne de gauche du tableau ci-après sont applicables à la Polynésie française, dans leur rédaction indiquée dans la colonne de droite du même tableau, sous réserve des adaptations prévues au II.

« DISPOSITIONS APPLICABLES	DANS LEUR REDACTION RÉSULTANT DE
L. 1613-6	<i>La loi n° 2025-XXX du XX décembre 2025 de finances pour 2026</i>

II. – Pour l'application de l'article L. 1613-6, le II est remplacé par la phrase suivante : « Peuvent bénéficier de cette dotation la Polynésie française et les syndicats auxquels elle participe n'associant que des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. » »

Les compteurs Lifou

Les « compteurs Lifou » constituent une technique de rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires visant à assurer la traçabilité de l'extension des dispositions normatives et de leurs modifications pour les collectivités soumises au principe de spécialité législative.

En effet, dans sa décision d'assemblée du 9 février 1990, dite « *Élections municipales de Lifou* », le Conseil d'État a jugé qu'une loi ou qu'un décret modifiant le droit en vigueur dans une collectivité d'outre-mer doit comporter la mention expresse d'application outre-mer. À défaut, le texte antérieur demeure en vigueur dans le territoire concerné.

Cette jurisprudence a fait évoluer les règles d'écriture, induisant des rédactions différentes de cette mention en fonction de l'auteur du texte qui ont engendré des incohérences et incertitudes sur le droit applicable.

Afin d'harmoniser les pratiques, le Conseil d'État, dans un avis du 7 janvier 2016, a proposé au Gouvernement, qui l'a accepté, l'adoption d'une technique de rédaction désignée comme « *compteur Lifou* », du nom de cette commune française de la Nouvelle-Calédonie.

Désormais, la disposition du texte applicable dans une collectivité soumise au principe de spécialité est signalée par la mention que ce texte est désormais applicable « *dans sa rédaction résultant de la loi (ou du décret) n° ...du ...* ». Chaque modification ultérieure est opérée par une modification de la référence du texte. Dans les codes figurent désormais un tableau indiquant, en deux colonnes, pour chaque collectivité concernée, les dispositions du code qui sont étendues et la rédaction dans laquelle elles sont applicables.

Source : Rapport n° 390 (2023-2024) de Thani Mohamed Soilihi, déposé le 6 mars 2024 sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française

¹ Dotation globale de fonctionnement et autres dispositions (articles L. 1613-1 à L. 1613-6).

² Dispositions financières et comptables.

³ Dispositions générales.

C. L'EXTENSION AUX COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE EST MISE EN ŒUVRE DANS LE CODE DÉDIÉ

Le II du présent article cible le chapitre suivant du **code des communes de la Nouvelle-Calédonie** : « Livre II : **finances communales** > titre III : **recettes** > chapitre V : **subventions** », en le complétant par un article L. 235-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 235-3. – Les communes, les syndicats de communes et les syndicats mixtes* constitués exclusivement de communes et de syndicats de communes, ceux composés uniquement de syndicats de communes ou ceux associant exclusivement des communes, des syndicats de communes et la Nouvelle-Calédonie ou les provinces, peuvent bénéficier de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques dans les conditions prévues à l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° XX du XX 2025. »

D. CERTAINES DISPOSITIONS « FLOTTANTES » PERMETTENT D'ÉTENDRE LA COUVERTURE DE LA DSEC

Le III du présent article étend le bénéfice de la DSEC à plusieurs collectivités qui n'ont pu être traitées par les alinéas précédents :

« *III. – Les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces ainsi que les syndicats mixtes auxquels elles participent n'associant que des communes ou des syndicats de communes peuvent bénéficier de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques dans les conditions prévues à l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° 2025-XXX du XX décembre 2025 de finances pour 2026.* »

E. LE PRÉSENT ARTICLE PERMET UNE EXTENSION EFFECTIVE DE LA DSEC À L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

La République française comprend **12 territoires ultramarins** : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises. Ce dernier exemple mis à part¹, le présent article

¹ Ce territoire comprend actuellement cinq districts très différents : l'archipel Crozet, les îles Kerguelen, les îles Saint-Paul et Amsterdam, les îles Éparses de l'océan Indien et la terre Adélie. Les Terres australes et antarctiques françaises, constituent une collectivité sui generis, dont la population très limitée y rend peu opérante l'extension de la DSEC.

couvre bien l'ensemble de ces territoires, leurs communes et leurs groupements.

a) Territoires régis par l'article 73 de la Constitution

Cinq territoires sont régis par l'article 73 de la Constitution : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte. Cette catégorie, composée des **départements et régions d'outre-mer (DROM)** et de **collectivités uniques**, regroupe les outre-mer dans lesquels l'organisation administrative, la répartition des compétences et le droit applicable sont identiques ou proches de ceux en vigueur dans l'Hexagone. Ces collectivités sont toutes soumises au **principe d'identité législative** : les lois et règlements français y sont applicables dans les mêmes conditions que dans l'Hexagone, sauf si la loi ou le règlement en dispose autrement.

Le présent article permet **d'étendre la DSEC à ces collectivités et à leurs communes et groupements :**

- en application des 1°, 2° et 3° du II de l'article L. 1613-6 du CGCT, et en vertu du principe d'identité législative, **les communes et groupements de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et de La Réunion** pourront bénéficier de la dotation ;

- en application du 4° du II de l'article L. 1613-6 du CGCT, et en vertu du principe d'identité législative, **les départements de Guadeloupe et de La Réunion** pourront bénéficier de la dotation ;

- en application du 6° du II de l'article L. 1613-6 du CGCT, et en vertu du principe d'identité législative, **les régions de Guadeloupe et de La Réunion** pourront bénéficier de la dotation, ainsi que **les collectivités de Guyane et de Martinique** ;

- en application du 7° du II de l'article L. 1613-6 du CGCT, et en vertu du principe d'identité législative, **le Département-Région de Mayotte** pourra bénéficier de la dotation.

b) Territoires régis par l'article 74 de la Constitution

Cinq territoires ultramarins sont régis par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Ces territoires, désormais dénommés « *collectivités d'outre-mer* », bénéficient de statuts *ad hoc* définis par des lois organiques¹. Avec une graduation importante selon les territoires, l'organisation administrative, la répartition des compétences et le droit applicable tendent à s'y différencier fortement du droit commun applicable dans l'Hexagone.

¹ À l'exception de Wallis-et-Futuna dont le statut est toujours défini par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

Le présent article étend aussi la DSEC à ces collectivités :

- en application du 8° du II de l'article L. 1613-6 du CGCT, les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, expressément listées, pourront bénéficier de la dotation. L'intervention du législateur organique n'est en effet pas requise, pour ces collectivités, pour la création de ces aides, et le dispositif peut être inséré en loi de finances ;

- pour la Polynésie française, un article L. 6501 est créé au sein du livre V de la sixième partie du CGCT, à l'instar de l'article L. 6500 du même code portant sur la dotation globale d'autonomie. Les syndicats mixtes composés exclusivement de la Polynésie française et de collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent bénéficier de la dotation ;

- pour les îles Wallis-et-Futuna, en application du principe de spécialité législative, une disposition « flottante » figure au III du présent article pour étendre les dispositions aux circonscriptions territoriales et au Territoire.

Le présent article étend par ailleurs la DSEC aux communes et groupements de ces collectivités :

- en application du 1° et du 2° du II de l'article L. 1613-6 du CGCT, les deux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon et leurs groupements pourront bénéficier de la dotation ;

- en raison du principe de spécialité législative applicable en Polynésie française, les dispositions de l'article L. 1613-6 du CGCT ne sont pas automatiquement étendues aux communes de ce territoire, qui n'appliquent notamment pas les livres I à VII de la première partie du CGCT, mais les dispositions contenues dans le livre VIII de cette même première partie. C'est pourquoi le présent article y crée un chapitre II bis à cet effet, intitulé : « Dotations »

c) *Situation de la Nouvelle-Calédonie*

La Nouvelle-Calédonie est régie par un titre dédié, le titre XIII de la Constitution.

En application des articles 84 et 180 de la loi n° 99-209 organique relative à la Nouvelle-Calédonie, les dotations de l'État peuvent abonder les budgets de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. En application du principe de spécialité législative, le III du présent article mentionne une disposition « flottante » pour étendre le bénéfice de la DSEC à la Nouvelle-Calédonie et aux syndicats mixtes composés exclusivement de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces et de communes ou de syndicats intercommunaux.

S'agissant des communes de ce territoire et de leurs groupements, en raison du principe de spécialité législative et du fait de l'existence d'un code des communes de la Nouvelle-Calédonie (CCNC), les dispositions de l'article L. 1613-6 du CGCT ne leur sont pas automatiquement étendues.

Actuellement, il n'existe aucun chapitre dédié aux dotations dans le livre II du CCNC relatif aux finances communales ; il existe néanmoins un chapitre V dédié aux subventions, qui contient déjà une référence à une dotation du code général des collectivités territoriales (la dotation titres sécurisés) : **le présent article propose la création d'un article L. 235-3 au sein de ce chapitre, renvoyant aux dispositions de l'article L. 1613-6 du CGCT.** La rédaction retenue permet d'englober les communes, les syndicats composés exclusivement de communes et les syndicats composés de communes, de syndicats intercommunaux et de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces

F. UN TRANSFERT DE CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER VERS LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES », RÉALISTE POUR LES DEUX MISSIONS

Le présent article implique le transfert de la part « collectivité » du fonds de secours outre-mer vers la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales (DSEC). Sur le plan budgétaire, un transfert de 5 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP est prévu au titre de 2026 depuis l'action 6 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » vers l'action 1 du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Sur le fond, une telle évolution paraît justifiée à la direction générale des outre-mer (DGOM)¹, qui pointe la qualité de ce dispositif, citant parmi les exemples récents l'importance de la DSEC pour soutenir les communes du Pas-de-Calais touchées par des inondations à l'hiver 2023. La DGOM souligne par ailleurs que l'indemnisation des entreprises et des collectivités après une crise ne nécessite pas la même expertise. Aussi séparer le FSOM en deux dispositifs distincts paraît pertinent.

En termes de crédits, côté outre-mer, le FSOM reste doté en 2026 de 17,27 millions d'euros en AE et de 17,84 millions d'euros en CP dans la mission « Outre-mer », soit une augmentation significative par rapport à 2025, puisque ses crédits s'élevaient en 2025 à 10 millions d'euros en AE et en CP. Un rapport d'information sénatorial de 2019² observait que « budgétirement, le fonds de secours est, depuis 2014, doté en loi de finances

¹ Selon les informations transmises aux rapporteurs de la mission « Outre-mer ».

² [Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer \(volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations\)](#), rapport d'information n° 122 (2019-2020) de MM. Guillaume ARNELL, Abdallah HASSANI et Jean-François RAPIN, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 14 novembre 2019.

initiale de 10 millions d'euros », même si, « en cas de crise majeure, des ouvertures de crédits sont possibles ».

Le transfert de la part « collectivités » sur la DSEC n'a donc pas empêché un réabondement du FSOM, jugé nécessaire, alors que la budgétisation de 2025 s'était avérée insuffisante (cf. notamment les demandes d'indemnisation des producteurs de canne à sucre à La Réunion après le passage du cyclone Garance). Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 prévoit d'ailleurs l'ouverture de 45,2 millions d'euros pour couvrir des dotations de réponse aux urgences à Mayotte et à la Réunion, le provisionnement du fonds de secours s'étant avéré insuffisant face aux crises.

Pour ce qui est de la métropole, le transfert évoqué de 5 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP est-il suffisant ? Premièrement, si le FSOM a pu s'avérer insuffisant par le passé, c'est en partie dû à son périmètre plus large que la DSEC, au-delà des seules collectivités territoriales, concernant des demandes d'indemnisation qui ne sont pas couvertes par le présent article (cf. producteurs de canne à sucre). Deuxièmement, l'enveloppe de la DSEC proposée pour 2026 est **fortement rehaussée, passant de 30 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP en LFI 2025 à 70 millions d'euros en AE et 62,2 millions d'euros en CP dans ce PLF 2026**, pour tenir compte de l'intensification de l'aléa climatique, sur l'ensemble du territoire français. Dernièrement, sur le plan budgétaire, la bonne pratique pour financer des événements de grande ampleur n'est pas d'immobiliser préventivement des enveloppes substantielles et incertaines, mais de créer des dispositifs complémentaires ad hoc. Outre-mer, l'exemple du cyclone Chido a déjà été évoqué ; en métropole, on peut citer, dernièrement le cas de la tempête Ciara, en novembre 2023, qui a donné lieu à la création d'un fonds de soutien exceptionnel pour l'accompagnement des collectivités touchées (80 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP en LFI 2024)

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SÉCURISATION JURIDIQUE ET UNE OPTIMISATION OPÉRATIONNELLE SOUHAITABLES POUR LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Le présent article propose d'étendre le bénéfice de la DSEC aux collectivités d'outre-mer, à leurs communes et à leurs groupements, invoquant des arguments de sécurisation juridique, le FSOM ne reposant que sur une circulaire de 2012, et d'optimisation opérationnelle, en s'appuyant sur le savoir-faire mise en œuvre pour la DSEC. Entendue en audition, la direction générale des collectivités locales a effectivement fait valoir ces deux arguments.

Dans le rapport d'information de 2019 sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer précité¹, le Sénat pointait déjà les insuffisances du FSOM :

« S'il apparaît aujourd'hui comme un outil nécessaire, notamment au regard de la trop faible couverture assurantielle des territoires, il ne semble pas aujourd'hui être un outil d'intervention suffisamment puissant en soutien post-catastrophe. La mobilisation des crédits et, surtout, les montants alloués à ce fonds appellent à être recalibrés afin de permettre au ministère des outre-mer d'être un réel appui aux territoires sinistrés. »

Des critiques ont aussi pu émerger des territoires quant à l'opportunité réelle pour les collectivités de faire appel au fonds de secours. (...) , la préfecture indique que « force est cependant de constater que les modes de calcul des fonds alloués découragent quelque fois les collectivités à engager des travaux sur cette base et d'autres sources de financement peuvent être privilégiées² » (...) Les rapporteurs appellent le Gouvernement à réviser l'encadrement du fonds de secours, tant dans les montants qui l'alimentent chaque année que dans les modalités de recours à celui-ci. Les délais de mobilisation par le représentant de l'État doivent notamment être raccourcis et l'appui aux collectivités assoupli. »

Le présent article permet de remédier à une partie de ces objections, en substituant la DSEC au FSOM : le mode de calcul des fonds alloués diffère et, avec la multiplication des événements climatiques sur le territoire, la DGCL s'efforce d'optimiser ses circuits de mobilisation des crédits.

Quant au niveau des crédits consacrés à la couverture du risque climatique et géologique pour les collectivités d'outre-mer, il n'est pas fixé par le présent article. Au demeurant, s'agissant d'une enveloppe visant à financer des dépenses exceptionnelles, il est difficile de se prononcer en amont sur le caractère suffisant des crédits accordés. Les rapporteurs spéciaux notent

¹ « Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations) », Rapport d'information n° 122 (2019-2020) de MM. Guillaume ARNELL, Abdallah HASSANI et Jean-François RAPIN, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 14 novembre 2019.

² Réponses de la préfecture de Mayotte au questionnaire des rapporteurs.

avant tout la hausse substantielle des crédits alloués à la DSEC dans ce PLF 2026, qui progressent de 133 % en AE et 211 % en CP. Si d'aventure ces crédits devaient se révéler insuffisants, en cas de catastrophe d'ampleur remarquable, survenant outre-mer ou en métropole, les rapporteurs spéciaux notent que des redéploiements en gestion, des dégels de réserve et en dernier recours des décrets de virement, de transfert ou des ouvertures de crédits pourraient permettre d'ajuster en cours d'année les montants de cette dotation pour tenir compte des besoins effectifs. Au demeurant, le présent article ne change rien au fait que la France soutiendra financièrement ses collectivités en cas de catastrophe naturelle, en métropole comme en outre-mer.

Enfin, il est ici rappelé que la commission des finances a plaidé récemment pour que la DSEC participe aussi à la couverture des dégâts occasionnés par des violences urbaines sur les biens non-assurables des collectivités territoriales. Dans son rapport de 2024 sur les difficultés assurantielles des collectivités territoriales¹, Jean-François Husson, en sa qualité de rapporteur de la mission d'information sur ce thème, décidée par la commission des finances, a constaté **qu'une part significative des difficultés assurantielles** rencontrées par les collectivités territoriales étaient causés par des dégâts importants faisant suite à des **émeutes ou mouvements populaires**. Le rapport de la mission a donc préconisé que **la DSEC soit élargie afin de couvrir les biens des collectivités territoriales endommagés dans le cadre d'émeutes**, dans les mêmes conditions que la DSEC actuelle (recommandation n°14), recommandation reprise cette année dans une proposition de loi du rapporteur général de la commission des finances, adoptée au Sénat².

Décision de la commission des finances : la commission propose d'adopter cet article sans modification.

¹ [Garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales](#), Rapport d'information n° 474 (2023-2024) du 27 mars 2024 - par M. Jean-François HUSSON.

² Proposition de loi de M. Jean-François HUSSON visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales, rapport n° 695 (2024-2025) de Mme Marie-Carole CIUNTU, déposé le 4 juin 2025.

ARTICLE 74

Création d'un fonds d'investissement pour les territoires

Le présent article prévoit la création d'un nouveau « fonds d'investissement pour les territoires » (FIT) issu de la fusion de trois dotations d'investissement en faveur du bloc communal portées par le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV).

La fusion proposée est accompagnée d'une révision à la baisse des crédits associés, les autorisations d'engagements passant de 1,6 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2025 pour ces trois dispositifs, à 1,4 milliard d'euros pour le FIT dans le projet de loi de finances pour 2026.

Sur le fond, la fusion portée par le présent article implique de nombreuses dispositions pour redéfinir les collectivités exigibles et les modalités de distribution des crédits ainsi que pour revoir la gouvernance associée pour les mettre en œuvre.

Les changements de méthode et les nouveaux paramètres retenus, font craindre de nombreux effets redistributifs, qui pourraient pénaliser les collectivités rurales, qui bénéficient aujourd'hui d'une dotation dédiée avec la DETR. Par ailleurs, la nouvelle méthodologie retenue fait aussi peser un risque de saupoudrage des crédits et la fin du financement de projets structurants.

Comme le notait en 2023 le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, en matière de simplification, la priorité à court terme est avant tout administrative, portant sur une convergence des démarches de demande de subvention.

Compte tenu de l'importance des dotations d'investissement, notamment dans le monde rural, une fusion des dotations d'investissement nécessiterait un important travail en amont pour définir les modalités et la gouvernance associées, en impliquant les associations d'élus et en s'appuyant sur des expérimentations locales.

En l'absence de ce travail préalable, le présent article comporte bien trop d'incertitudes et suscite une opposition générale des associations d'élus concernées.

La commission des finances propose, par un amendement n° II-22 (FINC.2), de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : DES DOTATIONS CRUCIALES POUR SOUTENIR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS, NOTAMMENT RURALES, MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE SIMPLIFIÉES

A. PRÉSENTATIONS DES PRINCIPALES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT CIBLÉES EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL

Les collectivités territoriales bénéficient des dotations de soutien à l'investissement de l'État portées notamment, au sein de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » par le programme budgétaire 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* ». La première action de ce programme porte spécifiquement sur le soutien apporté au bloc communal :

Dotations de soutien à l'investissement du bloc communal du programme 119

(en millions d'euros)

Dispositif	LFI 24		LFI 25		24/25	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046,0	917,7	1 046,0	874,1	-	- 43,6
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	570,0	549,4	420,0	453,9	- 150,0	- 95,5
Dotation politique de la ville (DPV)	150,0	125,9	150,0	123,0	-	- 2,9
Autres dotations d'investissement	204,3	237,0	214,3	256,0	10,0	19,0
Total - de l'action 01 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 970,3	1 829,9	1 830,3	1 707,0	- 140,0	- 122,9

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

1. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

La DETR a été créée par l'article 179 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2011. Elle subventionne les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes situés en milieu rural.

Ses crédits sont attribués par le préfet de département et elle est destinée à soutenir les opérations d'investissement des communes et EPCI à fiscalité propre qui s'inscrivent dans le cadre de priorités locales fixées par les commissions départementales d'élus dites « commissions DETR ».

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

2. La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)

La DSIL a été créée en 2016 et codifiée par la LFI 2018 à l'article 2334-42 du code général des collectivités territoriales. Programmée et attribuée par le préfet de région en lien avec les préfets de département, elle est destinée à financer des opérations d'investissement portées par des communes et EPCI à fiscalité propre qui s'inscrivent dans le cadre de priorités thématiques fixées par la loi au niveau national. Les priorités de ce dispositif sont fixées par la loi :

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

Après un abondement exceptionnel de 303 millions d'euros en 2022, les engagements de DSIL ont retrouvé en 2023 et 2024 leur niveau antérieur, soit 570 millions d'euros (29 % des AE de l'action en 2025). En 2025, leur niveau a été abaissé de 150 millions d'euros pour financer une hausse de la dotation globale de fonctionnement.

3. La dotation politique de la ville (DPV)

La loi de finances pour 2015 a créé une dotation politique de la ville (DPV) en substitution de la dotation de développement urbain (DDU), visant à **renforcer le soutien aux communes défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains**.

La DPV est répartie au sein d'enveloppes départementales, les préfets allouant celles-ci pour financer des projets, essentiellement d'investissement, portés par les communes éligibles au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

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

4. Des dotations qui permettent chaque année de soutenir l’investissement de dizaines de milliers de collectivités sur l’ensemble du territoire français

La DETR est la dotation qui, chaque année, finance de loin le plus grand nombre de projets, du fait de son enveloppe plus importante et de la priorité qu’elle donne à des projets d’investissement de communes rurales (56 000 euros en moyenne par projet en 2024).

Au 31 décembre 2024, 22 114 projets d’investissement avaient été sélectionnés par les préfets et subventionnés par la DETR, la DSIL, la DPV ou la dotation de subvention aux départements¹. Au total, 16 241 collectivités ont été soutenues. Ces projets représentent, au total, 10,2 milliards d’euros d’investissement, tous financements publics confondus.

**Nombre de projets financés par exercice et par dotation
(et pour l’exercice 2024, montant de la subvention moyenne)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR)	21 475	21 195	20 390	24 184	22 187	19 536	18 153 (56 000 €)
Dotation de soutien à l’investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	4 818	4 125	3 563	3 795	5 194	3 357	2 869 (176 000 €)
Dotation politique de la ville (DPV)		1 029	922	965	625	835	798 (188 000 €)
Dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID)*		242	250	215	293	284	294 (680 000 €)
Total	26 293	26 591	25 125	29 159	28 299	24 012	22 114

* Dotation ne finançant pas le bloc communal, incluse à titre indicatif.

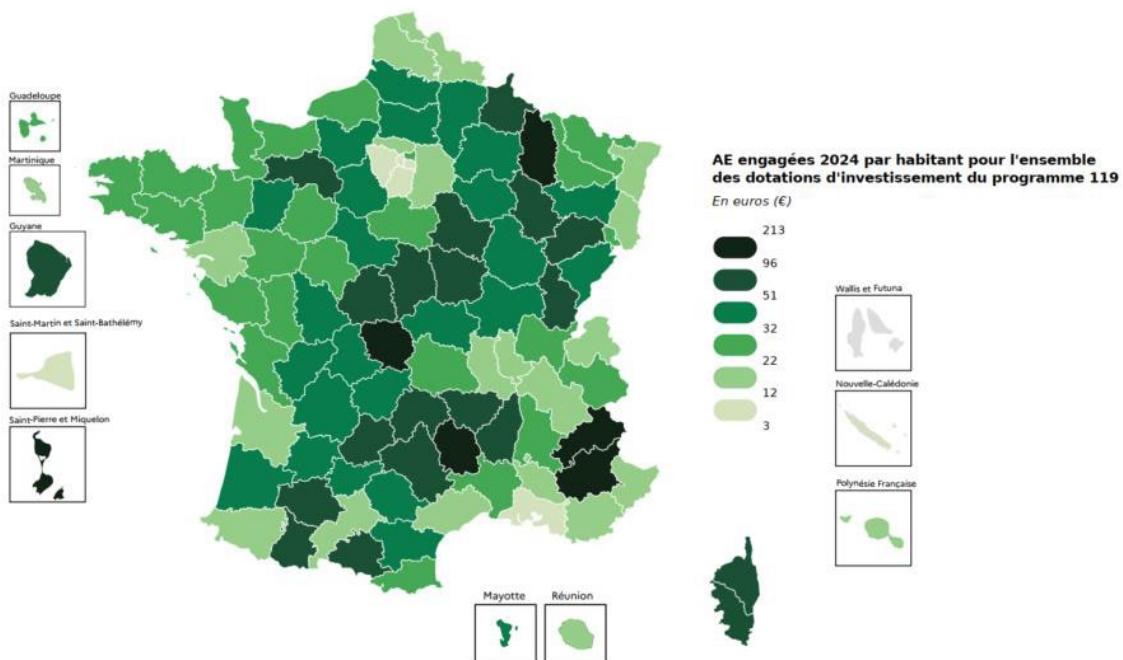
Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

Ces dotations permettent aujourd’hui de financer des investissements sur tout le territoire français, notamment en zone rurale.

¹ Les statistiques communiquées par la direction générale des collectivités locales portent aussi sur cette dotation, qui ne concerne pas le bloc communal.

Crédits exécutés par département en 2024 (cumul DETR, DSIL, DPV et DSID)

(en euros par habitant)



Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

B. DES MODALITÉS DE RÉPARTITION COMPLEXES, QUI SE SONT AFFINÉES AVEC LE TEMPS

1. Répartition actuelle des crédits de la DETR

Aujourd’hui, l’article L. 2334-35 du CGCT répartit entre les départements les crédits de la DETR en quatre fractions égales :

- une première fraction **en fonction de la population regroupée des communes éligibles à la DETR caractérisées comme peu denses ou très peu denses** (définition INSEE) qui ont leur siège dans le département ;

- une deuxième fraction **pour chaque EPCI à fiscalité propre éligible**, en fonction du ratio entre le **potentiel fiscal moyen** par habitant des EPCI de sa catégorie et celui de l’EPCI ;

- une troisième fraction suivant le rapport entre la densité de population moyenne et la **densité de population de chaque département** (rapport plafonné à 10) ;

- une dernière fraction **pour les petites communes¹**, suivant le rapport suivant le rapport entre le potentiel financier moyen et le **potentiel financier** de la commune.

¹ Répondant aux critères d'éligibilité indiqués aux a et b du 2° de l'article L. 2334-33.

Pour chaque département, le montant cumulé des deux premières fractions, ainsi que celui des deux dernières fractions, ne peuvent pas augmenter ou diminuer de plus de 3 %¹

2. Répartition actuelle des crédits de la DPV et de la DSIL

S'agissant de la DPV, aux termes de l'article L. 2334-40, ces crédits sont répartis entre les départements en fonction des attributions des communes éligibles de chaque département, selon les modalités suivantes :

- pour les trois quarts suivant un classement des communes éligibles de chaque département selon leurs ressources et charges² ;
- pour le dernier quart aux communes éligibles comprises dans la première moitié du classement susmentionné.

S'agissant de la DSIL, suivant les dispositions de l'article L. 2334-42 du CGCT, la répartition est faite au niveau régional d'après la population :

- 65 % des crédits sont attribués en fonction de la population des régions³ et du Département ;
- 35 % des crédits sont attribués en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants.

C. LE SÉNAT A APPELÉ DANS DES TRAVAUX PASSÉS À RATIONNALISER LA POLITIQUE DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

La politique de soutien à l'investissement local fait intervenir une grande variété d'acteurs et de dispositifs différents. En plus des dotations du programme 119, on peut citer des dispositifs sectoriels pouvant être portés par d'autres ministères, tels que le Fonds vert, institué en 2023. Interviennent également les différents opérateurs de l'État (Agence nationale de la cohésion des territoires, Ademe...) qui déploient également une série d'initiatives de soutien dans leurs domaines de compétence. Les autres strates de collectivités territoriales, régions et départements, mettent également en place leurs propres dispositifs de subventions et appels à projets ou à manifestation d'intérêt.

Cette multiplication d'initiatives, qui témoignent du souci commun de soutenir l'investissement local, entraîne toutefois **des pertes d'efficacité et constitue un manque de lisibilité pour les élus.** Chaque dispositif comporte en effet ses propres objectifs, ses propres modalités de sélection et son propre

¹ S'agissant des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ces montants sont au moins égaux à 100 % de ceux distribués l'an dernier.

² « Les communes de métropole éligibles sont classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges calculé à partir du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant et de la proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total des logements de la commune. »

³ Et du département de Mayotte.

calendrier. Leur doctrine d'emploi respective est parfois obscure, et dans la pratique, les élus sont nombreux à faire le constat que **la DETR et la DSIL, voire le Fonds vert, sont aisément interchangeables et peuvent alternativement être mobilisés pour soutenir des projets comparables**, selon les contingences et la disponibilité des crédits.

Face à ce constat, le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation a proposé en 2023¹ parmi les différentes pistes retenues pour rationaliser la politique de soutien à l'investissement local, on peut citer les orientations suivantes :

- d'une part, « *il conviendrait a minima de faire concorder les calendriers et procédures des différents dispositifs* », observant des initiatives locales en ce sens, comme des plateformes communes pour déposer les dossiers de demande de subvention auprès des services de l'État et du département ;

- d'autre part, « *pour aller plus loin, pourrait être expérimentée, dans certaines régions, la mise en place d'un dispositif de dotation unique de l'État, fusionnant au moins la DETR et la DSIL*. Les subventions versées dans ce cadre seraient octroyées selon une procédure associant pleinement les élus locaux. Un tel dispositif pourrait également faciliter la conclusion de « *pactes territoriaux* » pluriannuels, qui formaliseraient les engagements réciproques de l'ensemble des acteurs. »

Les rapporteurs spéciaux insistent ici sur **la prudence des conclusions de ce groupe de travail** qui, conscient notamment de **l'importance de la DETR dans les territoires ruraux**, conditionnent la mise en œuvre de toute réforme « *pour aller plus loin* » à la réalisation préalable d'une expérimentation, qui permettrait de **s'assurer que le nouveau dispositif simplifié serait bien calibré et que sa gouvernance serait effectivement opérationnelle**.

D. SUR LE PLAN ADMINISTRATIF, LE GOUVERNEMENT A AMORCÉ UNE DYNAMIQUE DE RAPPROCHEMENT DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

Depuis 2024, un **mécanisme de dépôt unique des pièces justificatives** par les porteurs de projets a été mis en place par la généralisation de l'utilisation de la plateforme dématérialisée « *Démarches Simplifiées* ». En particulier, le Gouvernement a fait le choix d'un **guichet unique DETR/DSIL sur la plateforme « Démarches simplifiées »**, introduit pour la campagne d'appel à projets 2024, et reconduit pour 2025 et 2026 afin de faciliter la mise en œuvre de l'instruction du 31 mai 2024 relative à la programmation pluriannuelle des dotations d'investissement (DETR, DSIL et

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

DSID) et le traitement des dossiers déjà déposés par les collectivités mais non retenus au titre de l'année précédente.

Dernièrement, le Ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a organisé le 28 avril 2025 un « *Roquelaure de la simplification* », dans lequel il retenait parmi les « *12 points clés pour simplifier l'action des collectivités* » la « *fusion des dotations de soutien à l'investissement* ».

Partant de ce guichet unique mis en place, le Gouvernement annonçait une réforme visant à permettre « *une plus grande lisibilité des critères d'attribution, une harmonisation des calendriers de dépôt et d'instruction, des priorités d'intervention* », ainsi qu'une simplification de l'accès aux cofinancements départementaux, régionaux, et européens.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE FUSION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT IMPLIQUANT UNE PROFONDE RÉFORME DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES CRÉDITS ET DE LA GOUVERNANCE ASSOCIÉE

Le I du présent article bouleverse le CGCT en ciblant la section dédiée à la dotation d'équipement des territoires ruraux : « *deuxième partie : la commune > livre III : finances communales > titre III : recettes > chapitre IV : dotations et autres recettes réparties par le comité des finances locales > section 4 : dotation d'équipement des territoires ruraux* ».

Son 1^o renomme la section 4 : « Fonds d'investissement pour les territoires » et son 2^o supprime les actuels articles L. 2334-32 (qui institue la DETR), L. 2334-33 (qui en définit les bénéficiaires), L. 2334-34 (qui fixe une quote-part de DETR pour les collectivités ultramarines) et L. 2334-35 (qui répartit les crédits de la DETR entre les départements).

Par symétrie, le nouvel article L. 2334-32 institue un fonds d'investissement pour les territoires (FIT) « *en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes répondant aux critères mentionnés à l'article L. 2334-33* ».

A. PLUSIEURS ÉVOLUTIONS DANS LA DÉFINITION DES BÉNÉFICIAIRES

Toujours par symétrie, le nouvel article L. 2334-33 liste les bénéficiaires du nouveau FIT.

Premièrement, son a) vise les communes et EPCI à fiscalité propre situés en métropole et « *caractérisés comme ruraux au sens de [l'INSEE]* ». Cette définition se substitue à celle de l'ancien article L. 2334-33, bien plus complexe qui visait les EPCI à fiscalité propre respectant certains critères de

population en métropole¹ ou outre-mer² ou ayant bénéficié de l'ancienne dotation globale d'équipement³. Pour les communes, un autre seuil de population était introduit⁴, revu sur des critères de ressource⁵, et les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que les communes nouvelles issues de communes ou groupement de communes anciennement éligibles.

Son b) reprend les mêmes plafonds pour les communes (35 000 habitants) et EPCI à fiscalité propre (150 000 habitants) d'outre-mer, mais ne fixe pas de plancher.

Son c) définit les communes « urbaines » éligibles, diminuant le plancher de la proportion de population de la commune située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) **de 16 % de la population totale** (ancien article L. 2334-40 du CGCT sur la dotation politique de la ville (DPV) **à 10 %**, prévoyant la même possibilité de report en cas de transfert de la compétence « politique de la ville » à l'EPCI. Le présent article ne reprend pas certaines dispositions de l'article L. 2334-40⁶.

¹ « a) Les [EPCI] à fiscalité propre dans les départements de métropole qui ne forment pas un ensemble de plus de 75 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 20 000 habitants et dont la densité de population est supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré, en prenant en compte la population issue du dernier recensement ».

² « Les [EPCI] à fiscalité propre dans les départements d'outre-mer et le Département de Mayotte qui ne forment pas un ensemble de plus de 150 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 85 000 habitants et dont la densité de population est supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré, en prenant en compte la population issue du dernier recensement. »

³ « Les [EPCI] éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5711-1 et les syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 dont la population n'excède pas 60 000 habitants » ?

⁴ « Dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ».

⁵ « Dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ».

⁶ « La commune était éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 au moins une fois au cours des trois derniers exercices et était classée, en ce qui concerne les communes de 10 000 habitants et plus, au moins une fois parmi les deux cent cinquante premières en application du 1^o de l'article L. 2334-16 ;

La commune est citée dans la liste des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants prise en application du II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, constatée au 1er janvier de l'année de répartition, ou il existait le 1er janvier 2021 sur le territoire communal au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, telle que visée à l'article 10 de la même loi. »

L'article introduit par ailleurs deux nouvelles dérogations pour le financement de certains projets¹.

Les rapporteurs spéciaux notent donc, d'une part, la **simplification générale des définitions retenues, inévitable pour ce type de fusion et sans doute souhaitable**, contrebalancée par l'introduction de ces deux nouvelles dérogations. Ces nombreuses évolutions entraînent **assurément de nombreux effet redistributifs**.

B. UNE EXTENSION DE LA QUOTE-PART ULTRAMARINE

Retenant toujours la structure des articles de la DETR, le nouvel article L. 2334-34 fixe les paramètres de la quote-part ultramarine du nouveau FIT. Elle complète et complexifie toutefois le dispositif existant.

Aux termes de l'actuel article L. 2334-34, les communes et leurs groupements des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie, ainsi que les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, bénéficient d'une quote-part de DETR suivant la formule suivante :

$$\frac{\text{population de la collectivité}^2}{\text{population nationale}} \times 1,33$$

Une **formule similaire** est prévue à l'article L. 2334-41 s'agissant de la **dotation politique de la ville (DPV)**. Une telle quote-part n'est en revanche pas prévue actuellement pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Aux termes du présent article, une « quote-part ultramarine » du FIT est introduite suivant une **formule similaire**³, avec une **hausse maximale de 3 %** par rapport à la quote-part répartie l'année précédente.

¹ « Par dérogation aux dispositions du présent article :

- lorsque la subvention s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé entre une commune ou un groupement éligible et le représentant de l'État, les maîtres d'ouvrage désignés par le contrat peuvent être bénéficiaires de la subvention ;

- lorsque la subvention a pour objet le financement d'un projet qui bénéficie à la population d'une commune ou d'un groupement éligible, le représentant de l'État peut décider de son attribution à une commune ou un groupement qui ne remplit pas les critères mentionnés ci-dessus. »

² Ou du groupement intéressé.

³ En l'appliquant à « la somme des populations des communes et des circonscriptions des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie ».

L'article détaille par la suite **la répartition de cette quote-part ultramarine**. Une première enveloppe est affectée aux **collectivités régies par l'article 74** de la Constitution¹ et à la **Nouvelle-Calédonie**, suivant la formule suivante :

$$\frac{\text{population de la collectivité}^2}{\text{population nationale}} \times 1,10 \times \text{quote-part ultramarine}$$

Le solde est ensuite réparti entre les collectivités territoriales régies par **l'article 73 de la Constitution**³ :

$$\frac{\text{pop. de la collectivité}^4}{\text{population nationale}} \times \text{solde de la quote-part} \times \text{indice synthétique}$$

L'indice synthétique permet de classer les collectivités suivant la formule suivante (où « potentiel fin. » désigne le potentiel financier) :

$$0,6 \times \frac{\text{potentiel fin./ hab moyen}^5}{\text{potentiel fin./ hab de la commune}} + 0,4 \times \frac{\text{revenu / hab moyen}^6}{\text{revenu / hab de la commune}}$$

Enfin, un tunnel est introduit pour encadrer l'évolution⁷ de l'enveloppe calculée pour chaque collectivité, qui doit **au plus baisser de 3 % et au mieux augmenter de 5 % par rapport à l'enveloppe notifiée l'année précédente**.

Les rapporteurs spéciaux constatent donc que le dispositif proposé généralise le **principe de la quote-part ultramarine**, qui ne concernait pas jusque-là la DSIL. Dans l'absolu, le dispositif retenu accroît le **poids des populations des collectivités territoriales d'outre-mer**, en leur appliquant un coefficient de 1,33.

Au sein de cette quote-part, une **préférence additionnelle est accordée aux collectivités régies par l'article 74** de la constitution (application d'un coefficient de 1,10), avant que, pour les collectivités de l'article 73, un nouvel indice synthétique vise en particulier les collectivités les plus dans le besoin. Ce mécanisme de quote-part ultra-marine comprend donc lui aussi de nombreux effets-redistributifs.

¹ Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

² Ou du groupement intéressé.

³ La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

⁴ Ou du groupement intéressé.

⁵ Pour l'ensemble des communes des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution.

⁶ Par habitant, pour l'ensemble des communes des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution.

⁷ Pondérée du taux d'évolution du fonds pour l'année considérée.

C. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS BOULEVERSÉE AVEC LA FUSION DE TROIS DISPOSITIFS

Après déduction de la quote-part ultramarine, les crédits du fonds d'investissement pour les territoires sont répartis entre les départements suivant les dispositions du nouvel article L. 2334-35 du CGCT, introduit par le présent article.

1. Répartition proposée : fraction « urbaine »

Le présent article, après déduction de la quote-part ultramarine, propose une répartition entre départements suivant trois fractions.

Une première fraction portant sur 15 % des crédits concerne des communes plus urbaines (éligible à la dotation de solidarité urbaine¹ ou dont plus de 10 % réside dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville).

Les fonds sont répartis entre communes suivant un classement, établi d'après l'indice synthétique suivant :

$$0,4 \times \frac{\text{potentiel fin./hab moyen}^2}{\text{potentiel fin./hab de la commune}} + 0,6 \times \frac{\text{revenu / hab moyen}^3}{\text{revenu / hab de la commune}}$$

L'indice synthétique pris en compte est majoré de 30 % pour les communes comprises dans la première moitié du classement (soit les communes moins dotées).

Cette fraction vise à remplacer la DPV. Les rapporteurs spéciaux notent que la nouvelle fraction s'élève à 15 % de l'enveloppe là où la DPV représentait 9 % des crédits « périmètre FIT » dans la loi de finances initiale pour 2025. Comme précédemment, une majoration existe pour les communes les moins bien dotées, dans des proportions similaires. Enfin, les définitions des indices synthétiques présidant à la répartition des crédits ont légèrement évolué, entraînant nécessairement des modifications dans la répartition effective des crédits.

2. Répartition proposée : financement des territoires peu denses

Une deuxième fraction portant sur 30 % des crédits vise à financer les départements à faible densité, la part de chaque département étant « calculée en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de

¹ La commune était éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 au moins une fois au cours des trois derniers exercices (avec des restrictions supplémentaires pour les communes de plus de 10 000 habitants).

² Des communes du groupe démographique de la commune.

³ Des communes du groupe démographique de la commune.

l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 5. »

Ce critère est proche de l'une des fractions de 25 % aujourd'hui utilisés pour la DETR : **le présent article étend largement l'importance du critère de densité**, qui passerait de 25 % de la DETR à 30 % du nouveau FIT¹.

Les crédits répartis, dans l'ensemble plus importants, le seront **de manière plus homogène** entre les départements, puisque le ratio de densité de la population, actuellement plafonné à 10 serait désormais plafonné à 5. Cette nouvelle fraction **ciblerait donc moins spécifiquement les territoires peu denses**.

En répartissant une enveloppe importante de façon relativement peu différenciée sur l'ensemble du territoire, la définition de cette nouvelle fraction favorise le saupoudrage des dotations d'investissement.

3. Répartition proposée : soutien aux communes moins peuplées et moins bien dotées

Une dernière fraction portant sur 55 % des crédits, est répartie entre les départements **selon des critères de population et de ressources**, selon la formule suivante, appliquée à chaque commune du département :

$$pop^2 \times indice \times coefficient$$

L'indice correspond à l'indice synthétique suivant :

$$0,6 \times \frac{potentiel\ fin./hab\ moyen^3}{potentiel\ fin./hab\ de\ la\ commune} + 0,4 \times \frac{revenu\ / hab\ moyen^4}{revenu\ / hab\ de\ la\ commune}$$

Quant au coefficient, il est « *compris entre un et un quinzième dans l'ordre croissant des groupes démographiques définis à l'article L. 2334-3* » qui liste les quinze strates démographiques retenues pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, allant des « communes de 0 à 499 habitants » aux « communes de 200 000 habitants et plus ». Ce mécanisme de coefficient permet de **surpondérer les communes moins peuplées**, en réduisant progressivement la pondération suivant les strates de population. Cette méthodologie **favorise particulièrement les communes les moins peuplées**.

¹ Hors quote-part ultramarine.

² Population de la commune.

³ Des communes du groupe démographique de la commune.

⁴ Des communes du groupe démographique de la commune.

Coefficient applicable par strate démographique

Strate	Coefficient
communes de 0 à 499 habitants	100,0%
communes de 500 à 999 habitants	50,0%
communes de 1 000 à 1 999 habitants	33,3%
communes de 2 000 à 3 499 habitants	25,0%
communes de 3 500 à 4 999 habitants	20,0%
communes de 5 000 à 7 499 habitants	16,7%
communes de 7 500 à 9 999 habitants	14,3%
communes de 10 000 à 14 999 habitants	12,5%
communes de 15 000 à 19 999 habitants	11,1%
communes de 20 000 à 34 999 habitants	10,0%
communes de 35 000 à 49 999 habitants	9,1%
communes de 50 000 à 74 999 habitants	8,3%
communes de 75 000 à 99 999 habitants	7,7%
communes de 100 000 à 199 999 habitants	7,1%
communes de 200 000 habitants et plus	6,7%

Source : commission des finances

La formule proposée se fonde donc sur la population avant d'être doublement ajustée pour soutenir les collectivités moins peuplées et/ou moins bien dotées. Ces deux logiques se trouvaient déjà dans les fractions de répartition de la DETR, et pour 35 % de la DSIL.

Le présent article propose toutefois d'importantes modifications, tant dans la méthode de calcul (ex : addition de quatre fractions thématiques pour la DETR vs multiplication d'indices et de coefficient pour la nouvelle troisième fraction) **que dans les coefficients retenus** (introduction d'une répartition à 15 % / 30 % / 55 % entre trois fractions, affectations de coefficients de 0,6 / 0,4 pour construire des indices synthétiques, dont l'ordre peut varier selon les indices¹⁾), **sans qu'aucun de ces choix ne soit justifié**. Par exemple, alors que la répartition de la DETR ne portait, par définition, que sur les communes éligibles à cette dotation, **cette nouvelle répartition concerne l'ensemble des communes éligibles au nouveau FIT, élargissant donc le nombre des bénéficiaires, avec un risque de dilution.**

¹ Parfois un coefficient de 0,6 est appliqué au potentiel financier par habitant, parfois il est appliqué au revenu par habitant.

Le nouvel article L. 2334-35 prévoit deux mécanismes pour réduire les effets redistributifs ou les effets de bord :

- d'une part, la répartition des crédits décrite **ne peut conduire à ce que l'enveloppe allouée au titre du FIT à un département augmente ou baisse de plus de 3% d'une année sur l'autre** ;

- d'autre part, « *aucune enveloppe départementale n'est attribuée aux départements qui ne comptent aucune collectivité éligible* ».

Ces mécanismes limitent donc les fluctuations d'une année sur l'autre, mais **ne permettraient pas d'entraver une lente dérive, année après année, à l'encontre des territoires bénéficiant aujourd'hui de la DETR au profit du reste du territoire**.

D. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE S'INSPIRANT DE CELLE DE LA DETR

Les 3° et 4° du I du présent article modifient les articles L. 2334-36¹ et L. 2334-37 qui définissent la gouvernance du DETR, portant respectivement sur le rôle du représentant de l'État et des commissions d'élus instituées auprès de ce dernier, dites « commissions DETR ». **La gouvernance du nouveau FIT est donc celle de l'ancienne DETR.**

1. Sur l'évolution de la répartition faite par le représentant de l'État

Pour mémoire, aux termes de l'article L. 2334-36, « *les crédits de la dotation visée à l'article L. 2334-32 sont attribués par le représentant de l'État dans le département aux bénéficiaires mentionnés à l'article L. 2334-33, sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* », l'article précisant par ailleurs les dépenses de fonctionnement qui ne sont pas prises en charge, et stipulant que « *le représentant de l'État dans le département tient compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subvention.* »

L'objet des financements est donc grandement élargi et peut englober **les financements DPV** qui, aux termes de l'article L. 2334-40, étaient principalement accordés par le représentant de l'État dans le département « *afin de financer les actions prévues par les contrats de ville*² ».

¹ Le présent article ne fait que tenir compte de dérogations introduites au nouvel l'article L. 2334-33.

² Définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Ces nouveaux critères d'octroi de financement **bouleversent radicalement ceux aujourd'hui prévus pour la DSIL**, même si la formulation large retenue permet de financer les actions aujourd'hui listées à l'article L. 2334-42 :

« A.- *La dotation de soutien à l'investissement local est destinée au soutien de projets de :*

1° Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;

2° Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;

3° Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;

4° Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;

5° Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;

6° Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Elle est également destinée à financer la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux¹ (...) ».

Par ailleurs, **la répartition de la DSIL était faite au niveau régional, assurant une cohérence d'ensemble sur ce territoire sur des projets plus structurants**, là où l'enveloppe du FIT serait distribuée par les représentants de l'État dans chaque département.

Les rapporteurs spéciaux notent que si le choix d'une nouvelle formulation élargie favorise **la différenciation départementale, la formulation volontairement plus ouverte de la DETR se prête moins au financement de quelques priorités identifiées au niveau national**.

2. Sur l'évolution des anciennes « commissions DETR »

Le 4° du I du présent article revoit la composition des commissions d'élus instituées auprès du représentant de l'État pour attribuer les subventions d'investissement au sein du département, afin de tenir compte de **l'élargissement du périmètre des communes éligibles consécutif à l'incorporation au sein du FIT de deux autres dotations**.

L'article L. 2334-37 prévoit que « *les membres de la commission sont désignés par l'association des maires du département* ».

¹ *Dans le cadre des pôles d'équilibre territorial et rural définis à l'article L. 5741-1 du CGCT. Ces opérations peuvent concerner des actions destinées à favoriser l'accessibilité des services et des soins, à développer l'attractivité, à stimuler l'activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.*

La modification apportée n'est pas nécessairement anodine. En effet, l'association des maires du département choisit aujourd'hui parmi des collectivités et des EPCI visés par la DETR : désormais, l'association des maires choisira parmi les collectivités et EPCI éligibles au FIT, soit **un périmètre beaucoup plus large et beaucoup plus urbain.**

E. COORDINATIONS ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le II du présent article supprime les articles de la DPV et de la DSIL¹.

Les III à VII du présent article prévoient **des dispositions transitoires pour les années 2026 et 2027.**

Le III prévoit que **les communes éligibles à la DETR et à la DPV sont éligibles au FIT pour ces deux années.**

Le V introduit par dérogation **un plancher pour le FIT versé en 2026 à chaque département** : l'enveloppe calculée est au moins égale à 97 % et au plus égal à 103 % de la somme, pondérée par 90 %, des enveloppes DPV et DETR 2025 et de 70 % des enveloppes DSIL

Le IV applique ce plancher pour 2026 à la quote-part ultramarine.

Le VI prévoit qu'en 2026 et 2027, la part de chaque enveloppe départementale revenant aux nouvelles communes « rurales », ainsi qu'à celles éligibles à la DETR en 2025, doit être au moins équivalente à l'enveloppe DETR dans le département en 2025.

Le VII prévoit l'équivalent du VI pour la DPV.

Le VIII prévoit un renouvellement des anciennes « commissions DETR » à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit l'année prochaine.

En garantissant les montants des anciennes DETR et DSIL (cumul des dispositions du VI et du VII), **ce sont les collectivités qui auraient pu bénéficier de l'ancienne DSIL qui supporteront les économies budgétaires prévues pour 2026.**

Par ailleurs, si sécurisantes que soient ces dispositions transitoires, **elles ne changent rien aux évolutions véritables de répartition des crédits qui se produiraient dès 2028.**

¹ Ainsi qu'un article DETR devenu obsolète et une coordination outre-mer prévue à l'article L. 2563-6 du CGCT.

F. UNE FUSION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT ASSOCIÉE À UNE BAISSE DES CRÉDITS

Évolution des crédits associé à la création du fonds d'investissement pour les territoires

(en millions d'euros)

Dispositif	LFI 25		PLF 26		25/26	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	1 046,0	874,1				
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)	420,0	453,9				
Dotation politique de la ville (DPV)	150,0	123,0				
Fonds d'investissement pour les territoires (FIT)			1 416,0	1 509,0		
Total	1 616,0	1 451,0	1 416,0	1 509,0	- 200,0	+ 58,0

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

La création du FIT s'accompagne d'une **baisse de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2025¹. Cette diminution non-négligeable (- 12 %), fait suite à une première diminution substantielle de 140 millions d'euros intervenue entre les lois de finances initiale pour 2024 et 2025.

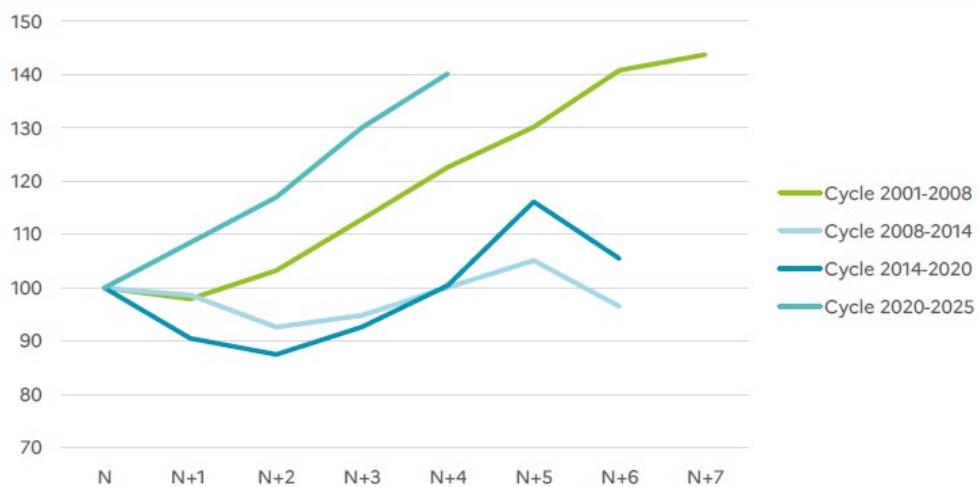
En 2026, la baisse proposée est expliquée par le gouvernement par le fait que « *son montant [tient compte] du cycle électoral (...) 2026 correspondant à un point bas du cycle (année électorale)* ».

¹ La légère hausse observée au niveau des crédits de paiement (CP) est expliquée par les importants restes à payer sur ces dotations d'investissement.

En effet, un reflux des investissements est généralement observé la dernière année du cycle électoral :

Évolution des dépenses d'investissement des APUL en fonction du cycle électoral communal

(base 100 l'année de l'élection)



Source : rapport sur la situation des finances publiques locales en 2026, d'après l'INSEE et les comptes nationaux

*

* *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN OBJECTIF DE SIMPLIFICATION PARTAGÉ PAR LE SÉNAT, MAIS QUI NÉCESSITE DES TRAVAUX SUPPLÉMENTAIRES POUR EN MAÎTRISER LES EFFETS DE BORD

En avril 2025, le Gouvernement, lors de son « *Roquelaure de la Simplification de l'action des collectivités* » prônait une fusion des dotations de soutien à l'investissement des collectivités pour offrir « *une plus grande lisibilité des critères d'attribution* ». Nous sommes encore loin du compte. Comme le note l'association France Urbaine dans son analyse du présent

article, « la rédaction juridique est particulièrement complexe sur cette question de la répartition départementale (25 alinéas sur 2 pages !) »

Le Sénat partage l'objectif de simplification des dispositifs de soutien poursuivi par le gouvernement. Encore cette année, la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales¹ a pointé dans ses travaux le souhait des collectivités territoriales de **mieux articuler des procédures diverses et complexes**. Lors de son audition par cette commission d'enquête, M. Bertrand Hauchecorne, membre du conseil d'administration de l'association des maires ruraux de France notait ainsi que « *la fusion simplifierait certainement les démarches administratives. Effectivement, en préparant le dossier de subvention pour le Fonds vert, j'ai constaté la complexité de la procédure. De nombreux maires des communes rurales se voient contraints de solliciter des cabinets d'études pour mener à bien ces dossiers.* » Dans un contexte budgétaire contraint, la nécessité de supporter de tels coûts d'études apparaît difficilement justifiable.

Il faut toutefois **distinguer simplification administrative et fusion effective des dotations**. En effet, lors de cette même audition, le représentant des maires ruraux de France a fait part de ses réticences face à un tel projet de fusion, notant que « *la DETR n'est supposée bénéficier qu'aux seuls territoires ruraux* », par conséquent « *une fusion entraînerait une redistribution du montant global de ces aides, les communes rurales risquant de voir le montant de leurs subventions diminuer* ». Il est primordial **que la simplification des dotations d'investissement ne se fasse pas au détriment des collectivités rurales**. L'objectif de simplification administrative n'implique pas nécessairement une fusion budgétaire.

Comme le notait en 2023 le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, en matière de simplification, la priorité à court terme est avant tout administrative, portant sur une convergence des procédures et des démarches de demandes de subvention.

Une fusion des dotations d'investissement porte sur des dotations cruciales pour les communes françaises, en particulier dans le monde rural, et nécessitera **un important travail pour en définir les modalités et la gouvernance**, en impliquant le Sénat et les associations d'élus, **en transmettant des simulations sur les effets de la réforme, ce qui n'a pas été fait au cas présent**, et en s'appuyant sur des expérimentations locales.

Faute de ce travail préalable, il n'est pas surprenant que **le présent article suscite une opposition générale des associations d'élus**, la complexité du dispositif et ses nombreuses évolutions présentant **potentiellement d'importants effets redistributifs**. Ainsi, sur cet article :

¹ Commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité, rapport n° 834 (2024-2025), Sénat, déposé le 8 juillet 2025.

- l'association des maires de France (AMF) demande : « *le maintien des dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV) et simplification des procédures* » ;

- l'association des maires ruraux de France, dans un communiqué de presse du 24 octobre, « *s'oppose au projet de disparition de la Dotation d'équipement aux Territoires Ruraux (DETR)* », vue comme un « *outil distinct indispensable pour soutenir la vigueur et le nombre croissant des projets d'investissement des communes rurale* », redoutant « *la fin de la garantie de l'aide nécessaire à la création de services utiles aux populations rurales. Elle créerait de l'inquiétude chez les acteurs économiques que sont les maires et une vulnérabilité plus forte des communes rurales à l'arbitraire d'une mécanique concurrentielle entre territoire* » ;

- de l'autre côté du spectre des collectivités territoriales, France urbaine n'est pas plus satisfaite par la fusion proposée, proposant un amendement de suppression de l'article. L'association note en effet « *que la fusion DETR / DPV risque de rendre encore plus opaque les critères d'attribution que ceux des précédentes dotations* », avec un risque « *que l'État privilégie désormais le saupoudrage au soutien des projets structurants* », avec la disparition des lignes structurantes fixés par la DSIL.

Par conséquent, un amendement FINC.2 est proposé pour supprimer cet article.

Décision de la commission des finances : la commission propose de supprimer cet article.

ARTICLE 75

Ajustement du dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités territoriales (Dilico 1)

Le présent article apporte quelques ajustements techniques au fonctionnement du dispositif de lissage conjoncturel, créé par le Sénat à l'initiative de la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Il procède d'abord à quelques corrections qui ont pour effet de tenir l'engagement de versement des sommes prélevées au titre du Dilico en 2025, ce dont les rapporteurs spéciaux sont satisfaits.

Il procède également à un ajustement technique visant à sécuriser juridiquement la mise en œuvre du prélèvement au titre du Dilico en 2025, en permettant que les contributions puissent être imputées sur les fractions de TVA, la DGF ou le PSR de compensation de la réduction des bases de la fiscalité locale sur les locaux industriels (PSR-VLEI).

Il s'agit d'ajustements techniques visant à tenir compte de l'intention du législateur et de remarques juridiques formulées par la Cour des comptes.

La commission des finances propose d'adopter cet article modifié par un amendement rédactionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : LES CONTRIBUTIONS AU « DILICO », QUI S'IMPUTENT SUR LES DOUZIÈMES DE FISCALITÉ VERSÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SONT JURIDIQUEMENT FRAGILES

A. LES CONTRIBUTIONS AU « DILICO » S'IMPUTENT SUR LES DOUZIÈMES DE FISCALITÉ VERSÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques au titre de 2025 repose, à hauteur d'un milliard d'euros, sur un **dispositif de lissage conjoncturel (Dilico)** des recettes fiscales des collectivités territoriales, créé par le Sénat à l'initiative de la commission des finances et inscrit à l'**article 186 de la loi de finances pour 2025¹**.

¹ Article 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Si le détail du fonctionnement du Dilico fait l'objet de développements plus approfondis dans le commentaire de l'article 76 (*infra*), un point retiendra ici l'attention : le Dilico repose sur **trois contributions prélevées sur les recettes fiscales** :

- des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- des départements ;
- des régions.

Suivant le modèle éprouvé des prélèvements opérés au titre – par exemple – de la « DGF négative » ou du volet correctif des contrats de Cahors, il a été précisé que ces prélèvements s'imputeraient donc sur les douzièmes de fiscalité prévus par les **articles L. 2332-2¹, L. 3332-1-1² et L. 4331-2-1³ du code général des collectivités territoriales (CGCT)**.

Ces articles concernent « *les taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte* » du bloc communal, des départements ou des régions. Pour ces deux dernières catégories de collectivités, l'article L. 3332-1-1 du CGCT concerne également le produit de l'accise sur les énergies affectée à raison du **droit à compensation au titre du transfert par l'État aux départements de la compétence relative au RSA** et l'article L. 4331-2-1 du CGCT concerne également le produit de l'accise sur les énergies affectée à chaque région et à la collectivité de Corse à raison du **droit à compensation au titre du transfert par l'État aux régions de la compétence relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage**.

B. CETTE IMPUTATION EST JURIDIQUEMENT FRAGILE, COMME L'A RAPPELÉ LA COUR DES COMPTES

Dans le fascicule 2 de son rapport sur les finances publiques locales 2025⁴, la Cour des comptes relevait avec alarme que la mise en œuvre du Dilico en 2025 « *s'écarte des dispositions de l'article 186 de la LFI 2025 pour les départements et les régions* », ces prélèvements n'étant pas « *dotés d'une base juridique incontestable* ».

En effet, **le Dilico ne peut être prélevé sur l'accise sur les énergies versée aux départements au titre du droit à compensation du RSA et aux régions au titre du droit à compensation de la formation professionnelle et de l'apprentissage, dans la mesure où ces recettes fiscales répondent à une obligation de compensation par l'État des transferts de compétences aux collectivités prévue par l'article 72-2 de la Constitution.**

¹ *S'agissant des communes et des EPCI à fiscalité propre.*

² *S'agissant des départements.*

³ *S'agissant des régions.*

⁴ *Cour des comptes, [Les finances publiques locales 2025. Fascicule 2](#), septembre 2025.*

Mais, comme le relève la Cour, « *il ne peut l'être non plus, pour des raisons matérielles, sur les taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte des départements et des régions* » car « *les départements et les régions ne perçoivent plus de recettes de cette nature en 2025.* »

En 2025, le Dilico à la charge des départements et des régions est donc prélevé sur les recettes de TVA qui leur sont affectées afin de compenser, pour les régions, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et, pour les départements, cette même suppression et la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui compense elle-même la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales).

Pour la Cour, « *le fondement juridique de ce prélèvement apparaît cependant fragile* », dès lors que la TVA ne constitue pas une imposition perçue par voie de rôle et ne saurait y être assimilée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES VISANT À PRÉCISER ET À SÉCURISER LE FONCTIONNEMENT DU DILICO

Le présent article vise à **modifier l'article 186 de la loi de finances pour 2025** afin de procéder à divers ajustements techniques.

Il s'agit tout d'abord de tenir compte de la remarque de la Cour des comptes sur la sécurité juridique du prélèvement. Aussi, le **2° du présent article** modifie le second alinéa du **V de l'article 186** afin de prévoir que le prélèvement est imputé sur les douzièmes de fiscalité « *perçue par voie de rôle* » mais permet également son **imputation sur les fractions de TVA** versées aux collectivités territoriales par la voie du compte de concours financiers « *Avances aux collectivités territoriales* ». Si ces ressources étaient elles-mêmes insuffisantes pour couvrir le montant du prélèvement, ce dernier serait à défaut imputé sur :

- les attributions de dotation globale de fonctionnement (**DGF**) ;
- les attributions au titre du prélèvement sur les recettes de l'État (**PSR**) institué pour compenser la réduction de 50 % des valeurs locatives des locaux industriels – dit « **PSR-VLEI** ».

Le **6°** permet de faire entrer ces dispositions en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2025 afin d'assurer la sécurisation du dispositif contre les contentieux.

Ensuite, le **3°** et le **5°** suppriment des dispositions qui avaient pour effet de « gager » le Dilico.

Enfin, le **2°** et le **4°** procèdent à des corrections techniques et légistiques.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES BIENVENUS

Les rapporteurs jugent opportune la prise en compte des remarques de la Cour des comptes sur le fondement juridique du prélèvement au titre du Dilico en 2025.

Ils se sont néanmoins interrogés sur l'opportunité de permettre **l'imputation du Dilico sur la DGF et le PSR-VLEI**. Entendue, la DGCL a indiqué que ces imputations supplémentaires visaient à tenir compte des spécificités de certaines collectivités contributrices au Dilico, pour lesquelles ni les douzièmes de fiscalité ni les fractions de TVA ne seraient suffisants. **Les rapporteurs spéciaux prennent donc acte de cette correction.**

Les rapporteurs spéciaux saluent également le respect de l'engagement pris par le Gouvernement de **reverser les montants prélevés en 2025 au titre du Dilico conformément à l'intention clairement exprimée par le législateur**, versement qui constituait un élément-clé de l'acceptabilité du dispositif par les élus et les collectivités.

Ils proposent simplement de procéder à une modification rédactionnelle par l'amendement n° II-23 (FINC.3).

Décision de la commission des finances : la commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 76

Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico 2)

Le présent article crée, pour 2026, un nouveau dispositif de lissage des recettes fiscales des collectivités territoriales - ou Dilico - dénommé « Dilico 2 ».

Le projet de loi de finances pour 2025 comporte en effet un tel mécanisme, à l'initiative de la commission des finances du Sénat qui l'avait proposé comme une alternative au fonds de réserve avancé par le Gouvernement, jugé brutal et inabouti.

Le Dilico sénatorial prévoit ainsi trois contributions pour un montant total d'1 milliard d'euros : une contribution du bloc communal à hauteur de 500 millions d'euros (répartie à part égales entre les communes et les EPCI), une contribution des départements à hauteur de 220 millions d'euros et une contribution des régions à hauteur de 280 millions d'euros. Les montants ainsi prélevés sont mis en réserve et doivent faire l'objet de reversements par tiers entre 2026 et 2028, 90 % des sommes concernées revenant aux collectivités contributrices et le reste abondant des fonds de péréquation.

Le présent article propose de créer un « Dilico 2 », pour un montant total de 2 milliards d'euros, répartis à 720 millions d'euros pour les communes, 500 millions d'euros pour les EPCI, 280 millions d'euros pour les départements et 500 millions d'euros pour les régions. Il prévoit également de modifier les modalités de versement afin de prévoir un retour de 80 % des sommes prélevées aux contributeurs, et sur un période de cinq ans par cinquième.

Dans ces conditions, le Dilico 2 ne paraît pas acceptable, c'est pourquoi la commission des finances a adopté un amendement n° II-24 (FINC.1) de rédaction globale du rapporteur spécial Stéphane Sautarel visant à :

- réduire le montant global de la contribution au Dilico en 2026 à 890 millions d'euros, en exonérant les communes du dispositif et en ramenant la contribution des EPCI à son niveau de 2025 (250 millions d'euros) - le bloc communal contribuant par ailleurs *via* les articles 31 du PLF et la réduction des crédits des dotations de soutien à l'investissement - et en réduisant la contribution des départements de moitié (140 millions d'euros).

- supprimer les innovations inopportunies proposées par le Gouvernement, notamment s'agissant des modalités de versement du Dilico, en faisant référence au Dilico de 2025 tel que proposé par le Sénat.

La rapporteure spéciale Isabelle Briquet a, pour sa part, proposé de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LE DILICO EST UN DISPOSITIF CRÉÉ EN 2025 À L'INITIATIVE DU SÉNAT AFIN DE MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » (ACT) VERSE PLUS DE 130 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES FISCALES

1. L'État collecte le produit de la fiscalité locale et le reverse aux collectivités par le biais du compte d'avances

Le compte d'avances aux collectivités territoriales, créé par le **II de l'article 46 de la loi de finances pour 2006¹**, garantit aux collectivités, ainsi qu'à divers organismes, le versement par l'État du produit des impositions directes locales sous forme d'avances mensuelles régulières calculées en fonction du produit voté par les organes délibérants des collectivités.

Une régularisation s'effectue sur les derniers versements en fin d'année lors de la mise en recouvrement définitive de chaque impôt, indépendamment de la collecte de ce produit par les services de l'État. Il est rappelé que **l'État procède seul à la collecte des impositions perçues sur rôle**, y compris lorsque ces impositions sont perçues au profit des collectivités territoriales.

On parle de « **douzièmes** » de fiscalité pour désigner les versements mensuels réalisés par l'État *via* le compte d'avances. Ces « douzièmes » sont prévus à **l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** s'agissant de la fiscalité affectée au « bloc communal », c'est-à-dire les communes et les établissements publics de coopérations intercommunale (EPCI), à **l'article L. 3332-1-1** de ce même code s'agissant des départements et à **l'article L. 4331-2-1** de ce code pour les régions.

2. L'augmentation des montants versés par l'intermédiaire du compte d'avances témoigne de l'interpénétration croissante des finances publiques locales et nationales

Le compte d'avances verse ainsi aux collectivités territoriales le produit de la fiscalité directe locale. C'est notamment le cas des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFNB), mais également la taxe d'habitation sur les seules résidences secondaires (THRS) depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THR_P), ainsi que des taxes additionnelles à ces impositions – comme, par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Liste des taxes dont le produit transite par le compte d'avances

Les taxes transitant par le compte et dont le produit revient intégralement aux collectivités territoriales et à des organismes divers sont les suivantes :

- taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- taxe d'habitation (TH) (depuis 2021, seule la taxe d'habitation portant sur les résidences secondaires continue à transiter par le compte d'avances) ;
- taxe professionnelle (jusqu'à la fin de 2009 s'agissant des rôles généraux) ;
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères (recouvrée avec la TF) ;
- taxe de balayage ;
- taxe pour frais de chambre d'agriculture (recouvrée avec la TF) ;
- taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie ;
- taxe pour frais de chambre des métiers ;
- taxe d'habitation sur les logements vacants.

Depuis 2011, transitent également par le compte d'avances dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). À compter de 2023, cette taxe ne transite plus par le compte ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB) ;
- la taxe additionnelle à la CVAE pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région (TA-CVAE) ;
- les taxes additionnelles à la CFE pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région (volet CCI-R de la TA-CFE) et pour frais de chambres régionales de métier et d'artisanat (volet CRMA de la TA-CFE).

Source : rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

Depuis la réforme de la taxe professionnelle, le **produit des impositions directes locales pesant sur les entreprises**, c'est-à-dire la contribution économique territoriale (CET), qui comprend le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), mais également les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), **transite également par le compte**. Depuis 2023, la CVAE ne fait plus l'objet de versement par le compte, puisque son produit est désormais entièrement perçu par l'État¹.

¹ XXVI de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

La suppression de la THRP et de la CVAE a donné l'affectation par l'État de fractions de TVA aux collectivités afin de compenser la suppression de ces recettes locales. **Ces fractions de TVA transitent également par le compte d'avances.**

Ainsi, dans le cadre de la suppression de la THRP, les départements¹, la Ville de Paris² et les EPCI³ se voient verser leurs fractions de TVA par ce biais. De même, **l'abondement par l'État du mécanisme du coefficient correcteur** permettant d'éviter les situations de sur- et de sous-compensation des communes percevant désormais la TFPB, constitué d'une fraction des frais de gestion perçus par l'État⁴, **est reversé à partir du compte d'avances.**

La suppression de la CVAE a donné lieu à des transferts de même nature : la fraction de TVA affectée aux régions en substitution de la CVAE⁵ supprimée dans le cadre de la baisse des impôts de production est également versée par ce vecteur. La réaffectation totale de la CVAE à l'État, dans le cadre de sa suppression programmée par le précédent gouvernement, a également donné lieu au versement de deux fractions aux EPCI⁶ et aux départements⁷.

Plus récemment, les parts départementale et communale de la **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**⁸ sont, depuis 2022 et 2023 respectivement, reversées par le biais du compte. Enfin, à compter de 2024, **les quatre vecteurs de financement de la formation professionnelle sont désormais fusionnés et remplacés par une fraction du produit de l'accise sur les énergies d'un montant de 1 113,7 millions d'euros**, marquant l'issue de la réforme du financement de la formation professionnelle.

Transitent également par le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » **les fractions de l'accise sur les énergies (ex-TICPE) visant à compenser aux collectivités territoriales des transferts de compétences** en application de l'article 72-2 de la Constitution.

Ainsi, les reversements d'accise sur les énergies pour les départements **au titre du RMI**⁹ puis **du RSA**¹⁰ transitent par le compte depuis 2006 (+ 4,9 milliards d'euros), de même que les reversements d'accise aux régions **au titre de l'apprentissage**¹¹. Enfin, les frais de gestion de la TFPB

¹ 3^e du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² 2^e du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ 1^e du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁴ IV de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁵ C du IV de l'article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁶ XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁷ XXV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁸ Article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁹ I de l'article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

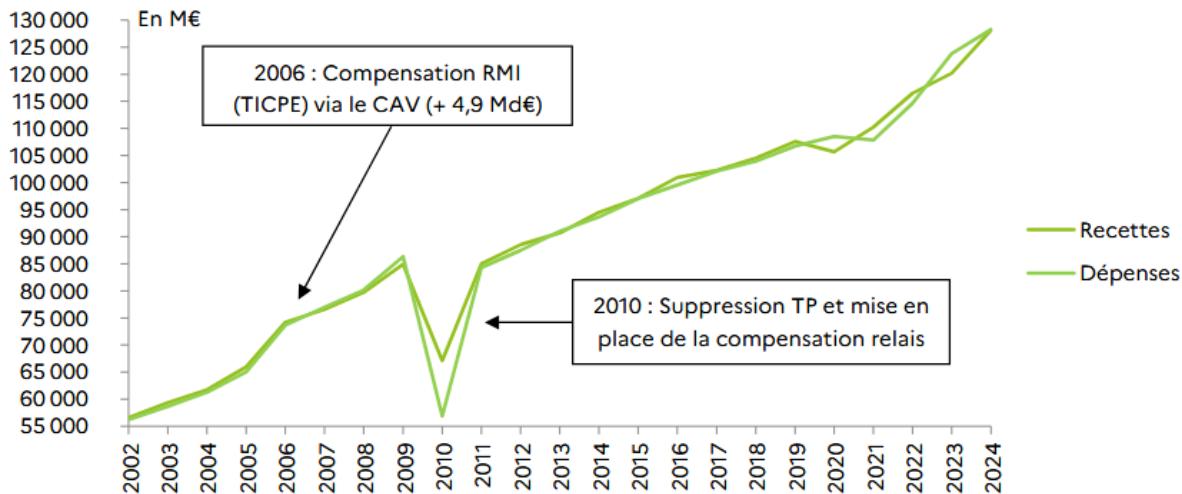
¹⁰ I de l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

¹¹ Article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

reversés aux départements **au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP)**¹ transitent également par le compte d'avances.

Recettes et dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales entre 2002 et 2024

(en millions d'euros)



Source : rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

Il résulte des réformes de la fiscalité locale et des transferts de compétences aux collectivités territoriales une **augmentation constante**, depuis le début des années 2000, des montants transférés par le biais du **compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales** – à l'exception de l'année 2010, marquée par la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et durant laquelle les nouvelles impositions économiques ont été exceptionnellement recouvrées au profit de l'État sans transiter par le compte.

Alors qu'environ 57 milliards d'euros transitaient par le compte en 2002, ce sont environ 130 milliards d'euros qui auraient été reversés par son intermédiaire en 2024².

Comme le relève la doctrine³, l'augmentation des sommes versées par l'État aux collectivités territoriales est un **témoignage de l'interpénétration croissante des finances publiques locales et nationales**, et de l'interdépendance d'un système de plus en plus intégré et unifié.

¹ Article L. 3334-16-3 du code général des collectivités territoriales.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025.

³ Michel Bouvier, Les finances locales, LDGJ, L'Extenso, 2022.

B. PAR LE PASSÉ, DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES AVANCES ONT ÉGALEMENT PERMIS DE FAIRE CONTRIBUER LES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

1. Dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), la « DGF négative » a pris la forme de prélèvements sur les avances de fiscalité

Entre 2014 et 2017, la contribution au redressement des finances publiques a consisté, pour les collectivités territoriales, en une **diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**, principalement de ces parts forfaitaires, attribuée à chaque catégorie de collectivités ainsi que pour les EPCI. Ainsi :

- la **dotation forfaitaire des communes** a diminué de 558 millions d'euros en 2014, de 1 450 millions d'euros en 2015 et à nouveau en 2016, puis de 725 millions d'euros en 2017, soit une réduction de **4,153 milliards d'euros sur cette période¹** ;

- la **dotation d'intercommunalité versée aux EPCI** a diminué de 252 millions d'euros chaque année entre 2014 et 2017, soit une baisse de **1,008 milliard d'euros en quatre ans²** ;

- la **dotation forfaitaire des départements** a diminué de 476 millions d'euros en 2014, puis de 1 148 millions d'euros en 2016 et à nouveau en 2017, soit une diminution de **2,772 milliards d'euros sur la période³** ;

- la **dotation forfaitaire des régions**, à l'époque où celles-ci percevaient encore la DGF, a diminué de 184 millions d'euros en 2014, puis de 451 millions d'euros en 2015, et à nouveau en 2016 et 2017, soit une réduction de **1,537 milliards d'euros sur la période⁴**.

Le montant de ces diminutions, appliquées aux DGF « catégorielles » était réparti entre les collectivités ou EPCI concernés **au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal**. Toutefois, lorsqu'une collectivité était appelée, en application de ce critère, à contribuer au-delà de la minoration du montant de DGF qui lui était appliquée, **le prélèvement était répercuté sur ses recettes fiscales** par un prélèvement sur les douzièmes versés par le compte « Avances aux collectivités territoriales », dans ce qu'il a été convenu d'appeler une « **DGF négative** »⁵.

¹ Article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

³ Article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

⁴ Article L. 4332-7 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

⁵ Antoinette Hastings-Marchadier, « *Dotation et autonomie financière locale. Pour une affirmation du rôle des dotations dans l'approche conceptuelle de l'autonomie* », Gestion et finances publiques, 2017, n° 2.

2. Le volet correctif des contrats dits « de Cahors » reposait sur des prélèvements sur les avances de fiscalité à titre de sanction

Sous la mandature précédente, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu une autre modalité d'association des collectivités territoriales à l'équilibre des comptes publics, **les contrats dits « de Cahors »**. Ce dispositif, qui ne concernait que les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du budget principal dépassaient 60 millions d'euros, supposait un « *dialogue entre l'État, représenté par le préfet, et les collectivités afin d'aboutir à un « contrat » de trois ans portant sur l'évolution des finances de la collectivité concernée.* »¹ L'objectif global d'évolution des dépenses des collectivités ou « ODEDEL »² était fixé à + 1,2 % par an.

Outre ce volet « préventif » fondé sur le dialogue, le dispositif imaginé à l'époque pouvait s'appuyer sur un **volet « correctif »** visant à sanctionner les collectivités qui dépasseraient l'objectif d'évolution de 1,2 % par an.

Ainsi, l'**article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**³ prévoyait que, lorsque l'objectif annuel de dépense fixé par le contrat était dépassé, il était appliquée « *une reprise financière dont le montant était égal à 75 % de l'écart constaté* », dans la **limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal** de l'année considérée. Pour les collectivités ayant refusé de conclure un contrat avec l'État, le montant de la reprise financière s'élève à 100 % de l'écart constaté, toujours dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Si, à l'issue d'une procédure contradictoire entre la collectivité et le représentant de l'État, le préfet décidait de procéder à une **reprise**, celle-ci était prélevé soit :

- pour les régions, la Collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi que le Département de Mayotte, sur la fraction de TVA transférée en compensation de la suppression de la DGF des régions⁴ ;

- pour les autres collectivités et EPCI, sur les douzièmes de fiscalité versés par le compte de concours financiers « **Avances aux collectivités territoriales** ».

¹ Gil Desmoulin, « *La fin des « contrats de Cahors » : quelles leçons ?* », Gestion et finances publiques, 2024, n° 2.

² Pour « *objectif d'évolution des dépenses locales* ».

³ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁴ Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

3. Malgré des objectifs ambitieux, la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ne prévoit aucun mécanisme de maîtrise des finances des collectivités

Alors que la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027¹ prévoit un **ODEDEL fixé à - 0,5 % par an en volume pour cette période**, soit un objectif sensiblement plus ambitieux encore que celui prévu sous l'empire des « contrats de Cahors », aucun mécanisme de maîtrise des finances des collectivités ne peut garantir l'atteinte de cet objectif.

Trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales prévu à l'article 17 de la LPFP 2023-2027

(en pourcentage)

	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en valeur	4,8	2,5	1,6	1,3	1,3
Indice des prix à la consommation (hors tabac)	4,8	2,5	2,0	1,8	1,8
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en volume	0,0	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5

Source : commission des finances du Sénat

Le mécanisme proposé par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques initialement déposé au Parlement a en effet été rejeté par les parlementaires. Ce dispositif était, à juste titre, considéré comme attentatoire aux libertés locales, dans la mesure où, s'il était pour l'essentiel inspiré des contrats de Cahors, il **comportait plusieurs « innovations » inacceptables**, en particulier l'exclusion, avant même la signature de tout contrat, de l'octroi de certaines dotations de l'État.

Mais si ces nouveaux « contrats » léonins ont – et c'est heureux – été rejettés, aucun mécanisme alternatif de participation des collectivités au redressement des finances publiques n'a été proposé depuis par le Gouvernement.

¹ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Ainsi, si le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » a pu être mobilisé par le passé pour faire contribuer les collectivités territoriales à l'effort collectif, **son utilisation à cette fin était, jusqu'à 2025, plus marginale.**

En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, les prélèvements dits « pour participation à l'équilibre des comptes publics » dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF 2025 représentaient **139,5 millions d'euros**. Ce montant paraît, dans les faits, quelque peu surestimé puisqu'il inclut le prélèvement relatif aux lois « SRU » et « Duflot », lequel représente le prélèvement le plus important (65,2 millions d'euros) mais ne constitue pas un prélèvement en faveur de l'équilibre des comptes publics dans le même sens que les prélèvements relatifs à la CRFP ou aux contrats de Cahors.

Prélèvements appliqués à divers motifs (hors péréquation) sur les versements du compte d'avances aux collectivités territoriales avant 2025

(en euros)

Intitulé du prélèvement	Base légale	Collectivités concernées	Montant en 2023
Prélèvement relatif au transfert de la TASCOM figée	Article L.2334-7 CGCT	Bloc communal	94 987
Prélèvement relatif à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)	Articles L.2334-7-3, L.5211-28 et L.4332-7 CGCT	Bloc communal	62 425 788
Prélèvement pour apurement d'indu-DGF	Articles L.2334-1 à 3 et L.2334-7 à 12 (communes) et articles L.5211-28 à 33 (EPCI)	Bloc communal	6 572
Prélèvement Fonds national des aides à la pierre (FNAP)		Bloc communal	0
Prélèvement relatif aux lois « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU) et « Mobilisation du foncier public en faveur du logement »	Articles L.302-7 et L.302-9-1 CCH	Bloc communal	65 240 200
Prélèvement relatif au Fonds d'aménagement urbain (FAU) en faveur des départements d'Outre-mer		Bloc communal	0
Prélèvements relatifs à la suppression des contingents communaux d'aide sociale	Article L.2334-7-2 CGCT	Bloc communal	754 272
Prélèvement de recentralisation sanitaire des départements vers le fonds d'intervention régional (FIR)	Articles 107 LFI 2015 et 47 LFSS 2015	Départements 06 et 75	10 993 996
Prélèvements relatifs aux contrats de Cahors		Toutes collectivités	0
TOTAL			139 515 815

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025

C. LE « DILICO », CRÉÉ EN 2025 À L'INITIATIVE DU SÉNAT, CONSISTE EN DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES DOUZIÈMES VERSÉS PAR LE COMPTE D'AVANCES AFIN DE MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une contribution modérée, proportionnée et équitablement répartie

Le montant total de la contribution au Dilico, fixé à **1 milliard d'euros**, a été réparti entre les catégories de collectivités **en trois contributions distinctes**.

Comme de nombreux témoignages recueillis lors des auditions menées par les rapporteurs spéciaux l'ont souligné, **l'expression « les collectivités territoriales » recouvre des situations extrêmement diverses**, qui varient en particulier selon que l'on considère une commune, un établissement public de coopération intercommunale, un département ou une région.

C'est pourquoi **le Dilico a adapté chaque contribution à la réalité de chaque catégorie**, en particulier des départements dont la situation financière est particulièrement préoccupante. **La contribution de 1 milliard d'euros est ainsi répartie entre :**

- une **contribution du bloc communal** de **500 millions d'euros**, répartie à égalité entre les communes et les EPCI ;
- une **contribution départementale** de **220 millions d'euros**, à laquelle ne contribuent pas la Ville de Paris (classée parmi les communes) et le département de Mayotte (classé parmi les régions) ;
- une **contribution régionale** de **280 millions d'euros**, qui concerne également la collectivité de Corse, les collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique et le département de Mayotte.

La répartition du montant global de 1 milliard d'euros entre ces trois contributions **tient compte des contributions déjà demandées à chaque catégorie de collectivités au titre de l'effort de redressement des comptes publics en 2025**.

Ainsi, les départements, fortement touchés par la baisse des DMTO et par la mesure de « gel » de la TVA transférée qui était également proposée par le projet de loi de finances pour 2025, ont été relativement épargnés. À l'inverse, les EPCI et les régions ont été plus fortement mis à contribution en raison de leur meilleur santé financière et parce qu'ils étaient moins touchés par le « gel » de la TVA.

Répartition de la contribution des collectivités territoriales au titre du Dilico en 2025

(en millions d'euros)

	Montant	Part du total
Communes	250	25,0 %
EPCI	250	25,0 %
Départements	220	22,0 %
Régions	280	28,0 %
Total	1 000	100,0 %

Source : commission des finances du Sénat

2. Au sein de chaque catégorie, une répartition tenant compte des capacités contributives et évitant les effets de seuil

a) La contribution du bloc communal est répartie entre les communes et les EPCI dont les capacités contributives sont les plus importantes

S'agissant de la contribution du bloc communal, le Dilico la divise **en deux parts égales, à répartir entre les communes d'une part et les EPCI d'autre part**. Cette solution, qui vise à traiter équitablement les communes et les établissements, résultait de la volonté de traiter ensemble ce « bloc » de collectivités.

Le critère de répartition de cette contribution, inspiré du FPIC, visait à apprécier la capacité contributive des communes et des EPCI en fonction leur **population, multipliée par un indice synthétique composé** :

- pour 75 %, d'un critère de ressources : le **potentiel financier par habitant** ;
- pour 25 %, d'un critère de charges : le **revenu par habitant**.

Seuls contribuent donc les communes ou les EPCI dont l'indice serait supérieur à l'indice moyen majoré de 10 %. La contribution, de 250 millions d'euros pour les communes, est **répartie entre les communes contributrices en fonction de l'écart relatif entre la valeur de leur indice synthétique et la valeur de l'indice moyen des communes**. La clé de répartition de la contribution serait identique pour les EPCI.

Il est précisé que **la contribution d'une commune ou d'un EPCI ne peut dépasser 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement**, ce qui constitue une garantie forte. Lorsque ce plafond est atteint, la différence est répartie entre les autres collectivités contributrices.

En outre, les communes dont la contribution est inférieure à 1 000 euros ont été exonérées, de même que les communes exonérées du prélèvement au FPIC en raison de leur éligibilité à la DSU ou à la DSR.

b) La contribution des départements, relativement faible, n'est pas imposée à la moitié d'entre eux

La contribution des départements, s'élève à 220 millions d'euros.

Elle est répartie entre les départements contributeurs en fonction de l'écart relatif entre leur **indice de fragilité sociale**, tel que défini à l'article 208 de la loi de finances pour 2020¹, et le seuil de contribution fixé à l'indice médian, ce qui a pour effet **d'exonérer mécaniquement les départements dont l'indice est inférieur à la médiane, soit la moitié des départements.**

Le résultat est une **contribution fortement progressive**, dans laquelle **les effets de seuils**, notamment entre le premier département contributeur et les départements exonérés², **sont inexistant**s.

L'indice de fragilité sociale

Pour chaque département, l'indice de fragilité sociale égal à la somme :

- a) Du rapport entre la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;
- b) Du rapport entre la proportion de bénéficiaires de l'APA dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;
- c) Du rapport entre la proportion de bénéficiaires de la PCH dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;
- d) Du rapport entre le revenu par habitant moyen des départements et le revenu par habitant du département.

Cet indice est majoré de 20 % pour les départements dont le taux de pauvreté est supérieur à 17 % et de 10 % pour les départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 10 %.

Source : article 208 de la LFI 2020

c) Une juste contribution des régions, exonérant les outre-mer et la collectivité de Corse

Les modalités de répartition de la contribution régionale s'inspirent du fonctionnement du FSR.

¹ Article 208 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Sont exonérés dans cette hypothèse : Aisne, Hautes-Alpes, Ariège, Aube, Aude, Calvados, Cantal, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Eure, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meuse, Morbihan, Moselle, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Deux-Sèvres, Somme, Tarn, Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Guadeloupe et La Réunion.

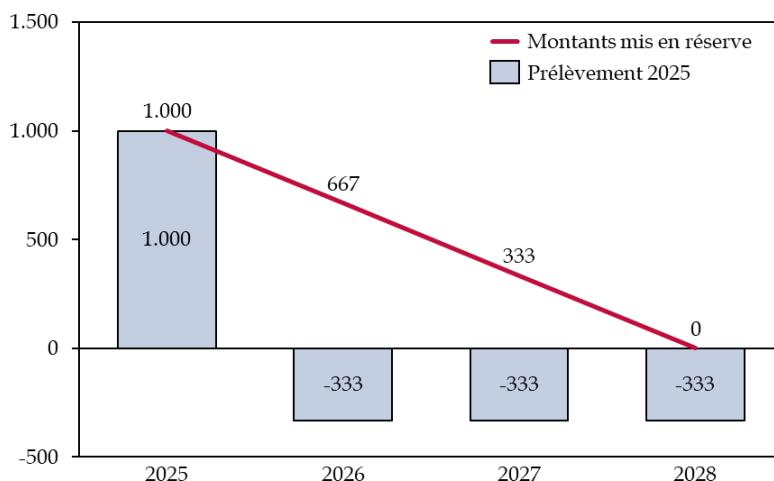
Le Dilico exonère en effet de la contribution les régions les collectivités qui ne sont pas contributrices à ce fonds, mais qui bénéficient au contraire de reversements à ce titre.

Les régions de Guadeloupe et de La Réunion, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales unique de Martinique et de Guyane ainsi que le département de Mayotte ont ainsi été exonérées de la contribution régionale au Dilico, dont le **montant, de 280 millions d'euros, est ainsi réparti entre les régions contributrices au prorata de leur population**, comme c'est déjà le cas pour la contribution au FSR.

2. Un reversement des sommes mises en réserve, par tiers en trois ans, qui doit bénéficier en premier lieu aux contributeurs

Contrairement au dispositif initialement proposé par le Gouvernement, qui proposait que les reversements du fonds de réserve abonneraient des fonds de péréquation, le Dilico prévoit que **les sommes soient reversées aux collectivités au prorata de leur contribution**, de telle sorte que ces sommes leur reviennent à l'issue de la mise en réserve – cette solution s'approche ainsi de la proposition de créer un dispositif de mise en réserve individuelle au sein des comptes des collectivités contributrices, **dans l'esprit de ce qui existe pour les DMTO dans les comptes de chaque département**.

Fonctionnement théorie du Dilico initial sans reconduction
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Un reversement marginal, de 10 % des sommes reversées chaque année, ira à compter de 2026 abonder les fonds de péréquation de chaque catégorie de collectivités.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN SECOND DILICO POUR L'ANNÉE 2026 À HAUTEUR DE 2 MILLIARDS D'EUROS

Le présent article crée un **nouveau « Dilico »** pour l'année 2026.

A. UN DISPOSITIF SEMBLABLE AU DILICO CRÉÉ PAR LE SÉNAT EN 2025

Le I prévoit que ce fonds soit alimenté, en 2026, par trois contributions sur les recettes fiscales des communes, des EPCI à fiscalité propre, des départements et des régions.

Les critères de contributions sont très similaires à celles retenues par le Sénat en 2025.

La contribution du bloc communal serait répartie entre les contribueurs en fonction de l'écart relatif entre leur **indice synthétique, composé à 75 % du potentiel financier ou fiscal et à 25 % du revenu par habitant**, et l'indice qui constitue le seuil de contribution. Comme en 2025, seraient par dérogation **exonérées de cette contribution** les communes dont la contribution individuelle serait inférieure à 1 000 euros ou celles qui sont exonérés du prélèvement au FPIC en raison de leur éligibilité à la DSU ou à la DSR (II).

La contribution des départements resterait répartie entre les départements dont **l'indice de fragilité sociale** est supérieur à l'indice médian, en fonction de l'écart relatif entre leur indice synthétique et cet indice médian (III).

Enfin, la contribution des régions demeurerait répartie entre les régions selon les **modalités de fonctionnement du FSR (IV)**.

Comme en 2025, le produit des contributions est affecté au Dilico créé par le VI, où il est mis en réserve. Les **1°, 3° et 4° du VIII** procèdent aux coordinations nécessaires à l'intégration de l'abondement du fonds de réserve aux ressources réparties, respectivement, par le FPIC, le FNP-DMTO et le FSR.

B. LE GOUVERNEMENT PROPOSE NÉANMOINS, POUR 2026, UN MONTANT DE CONTRIBUTION DE 2 MILLIARDS D'EUROS ET PLUSIEURS INNOVATIONS PEU OPPORTUNES

1. Une contribution totale dont le montant double, pour atteindre 2 milliards d'euros en 2026, impliquant d'augmenter le nombre de communes et d'EPCI contributeurs

Alors qu'en 2025 la contribution au Dilico s'établissait à « seulement » 1 milliard d'euros, le I du présent article propose une contribution de 2 milliards d'euros pour 2026.

Cette contribution serait répartie entre :

- le bloc communal pour **1 220 millions d'euros**, soit 720 millions d'euros pour les communes et 500 millions d'euros pour les EPCI ;
- les départements pour **280 millions d'euros** ;
- les régions pour **500 millions d'euros**.

Ainsi, seraient contributeurs en 2026 les communes dont l'indice synthétique est supérieur à la moyenne et les EPCI dont l'indice est supérieur à 80 % de la moyenne, alors qu'en 2025 seuls les communes et les EPCI dont l'indice était supérieur à 110 % de la moyenne étaient contributeurs (**1° et 2° du C du II**).

En revanche, compte-tenu de la situation financière dégradée des départements, il est proposé d'exonérer les départements bénéficiaires du fonds de sauvegarde en 2026 (**B du III**).

Enfin, le choix de fonder les contributions au titre du Dilico sur des données plus anciennes – et donc mieux établies – permettrait de fiabiliser les prévisions de contributions des collectivités concernées (**second alinéa du D du II**).

2. Le reversement de ce « Dilico 2 » serait profondément transformé en 2026

La principale innovation consiste dans la mise en œuvre des reversesments au titre de ce « Dilico 2 ». En effet, contrairement au « Dilico 1 » pour lequel l'intégralité de la contribution de 2025 doit être reversée par tiers entre 2026 et 2028, les modalités de reversement de la contribution au « Dilico 2 » sont plus complexes.

D'abord, les **A, B et C du VII** prévoient que les montants mis en réserve soient reversés, non pas par tiers en trois ans, mais **par tranches de 20 % en cinq ans**. Le rythme de reversement du « Dilico 2 » serait ainsi sensiblement plus lent que celui du Dilico original.

Le **D du VII** prévoit en effet trois cas de figure :

- soit l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et d'investissement (DRI) du budget principal de la collectivité est supérieure d'un point ou plus à l'évolution du produit intérieur brut (PIB), auquel cas **les sommes mises en réserve ne sont pas reversées** ;

- soit l'évolution des DRF et des DRI est inférieure ou égale à l'évolution du PIB, auquel cas **les sommes sont intégralement reversées** ;

- soit l'évolution des DRF et des DRI est comprise entre ces deux bornes. Dans ce dernier cas, il faut distinguer le cas des collectivités dont les DRF et DRI ont cru moins vite que le PIB (qui recevront l'intégralité de leurs reversement), celles dont les DRF et DRI ont augmenté plus qu'un point

de pourcentage au-delà du PIB (qui ne recevront pas leur reversement) et celles dont le taux d'évolution DRF et DRI se situe entre ces deux intervalles, qui recevront un montant égal à leur reversement total, pondéré par la différence entre l'évolution du PIB majoré d'un point et le taux d'évolution de leurs DRF et DRI.

Enfin, le « Dilico 2 » prévoit le **reversement d'une fraction de 20 % de chaque contribution aux mécanismes de péréquation**, contrairement au « Dilico 1 » pour lequel cette fraction était limitée à 10 % (**A, B et C du VII**).

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE DILICO INITIAL, DÉJÀ CONTROVERSÉ, EST UNIVERSELLEMENT JUGÉ PLUS ACCEPTABLE QUE LE « DILICO 2 » PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LE DILICO : UN MÉCANISME CONTROVERSÉ MAIS PAS INACCEPTABLE

1. Un montant de contribution raisonnable et équitablement réparti entre les collectivités

Les positions des rapporteurs spéciaux divergent s'agissant du Dilico, puisque le rapporteur spécial Stéphane Sautarel a travaillé à son élaboration alors que la rapporteure spéciale Isabelle Briquet s'y est opposé.

Néanmoins, ils s'accordent pour considérer que, si ce dispositif a pu être mal reçu par de nombreux élus – et pour cause, il lève unilatéralement sur les collectivités une contribution sous la forme d'une « épargne forcée » – **son impact négatif, un an après sa création, peut être relativisé** – *a fortiori* comparé au dispositif de fonds de réserve que le Gouvernement d'alors avait tenté d'imposer aux collectivités¹.

¹ Annexe n° 26 au Rapport général n° 144 (2024-2025), remise par Mme Isabelle Briquet et M. Stéphane Sautarel au nom de la commission des finances du Sénat, sur la mission « Relation avec les collectivités territoriales » dans le projet de loi de finances pour 2025.

En effet, la contribution a été globalement bien répartie, puisque **seulement environ 3 000 collectivités ont été appelées à y contribuer**. Parmi elles, seules **2 000 communes** sélectionnées selon des critères de richesse ont contribué à hauteur de 250 millions d'euros.

N'étaient pas concernées les communes les plus fragiles socialement, quand bien même leurs ressources seraient grandes, ni la majeure partie des communes ultra-marines ainsi que les très petites communes dont la contribution était souvent inférieure à 1 000 euros. **Les prélèvements individuels communaux étaient relativement raisonnables**, puisque, sur une contribution totale de 250 millions d'euros, la Ville de Paris s'est acquittée de plus de 80 millions d'euros, laissant donc un montant moyen de 85 000 euros par commune.

S'agissant des intercommunalités, **le nombre d'EPCI contributeurs a été limité, autour de 130**, protégeant ainsi la grande majorité des 1 261 EPCI de France.

Le nombre des départements contributeurs a été limité à 50, **la moitié des collectivités de cette strate ayant été exonérée**. Leur contribution totale a été de 220 millions d'euros, soit **la plus faible des contributions** demandées à chaque catégorie de collectivités et aux EPCI.

Enfin, la contribution des régions, de 280 millions d'euros, a été **bien acceptée et a épargné les régions ultra-marines et la Corse**.

Pour chaque collectivité et EPCI, **la contribution n'a pas pu excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF)** de son budget principal, ce qui constitue une **garantie forte**, inspirée de la jurisprudence constitutionnelle, **en faveur de la libre administration** des collectivités territoriales¹.

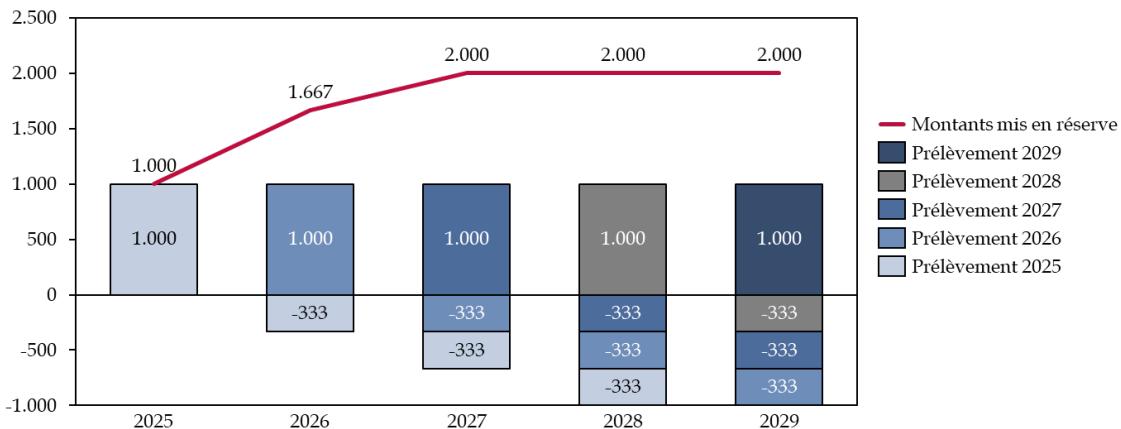
2. Des modalités de versement qui font véritablement du Dilico un dispositif de « lissage »

Une fois prélevées, les contributions des collectivités territoriales sont mises en réserve pendant un an (2025), puis doivent être **reversée, à raison d'un tiers par an, dans les trois années suivantes** (2026-2028). Ainsi, quand bien même une contribution au Dilico serait reconduite sur les années suivantes, **le mécanisme deviendrait neutre au bout de quelques années**, une réserve se constituant simplement au sein du dispositif.

¹ *Conseil constitutionnel, décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018.*

Fonctionnement théorique du Dilico initial en cas de reconduction à montant constant

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ce fonctionnement garantit que le Dilico demeure, comme c'est sa raison d'être, un dispositif de « lissage » : reconduit à paramètres identiques plusieurs années de suite, il deviendrait de moins en moins pesant pour les collectivités. Il est également possible d'imaginer qu'en cas de crise, la réserve constituée dans le Dilico puisse être reversée plus rapidement que prévu, afin de procéder à un lissage progressif, cette fois-ci à la hausse, des recettes fiscales des collectivités.

Pour toutes ces raisons, la majorité des associations d'élus ont indiqué aux rapporteurs spéciaux que le Dilico dans sa version originale leur paraissait, sinon souhaitable, du moins acceptable en comparaison du « Dilico 2 » proposé par le Gouvernement.

B. L'AMPLEUR DE LA CONTRIBUTION PROPOSÉE POUR 2026 ET LES NOUVELLES MODALITÉS DE REVERSEMENT S'ÉCARTENT EXCESSIVEMENT DU DISPOSITIF QUI AVAIT OBTENU L'ASSENTIMENT DU SÉNAT L'ANNÉE DERNIÈRE

1. Une contribution de 2 milliards d'euros jugée excessive comparée au dispositif initial

Les associations d'élus entendues par les rapporteurs spéciaux ont unanimement considéré que les montants des contributions au Dilico 2 étaient excessifs au regard de celles de l'année précédente.

La contribution totale pour 2026, doublée par rapport à l'année 2025, est évidemment en cause. Mais celles de chaque catégorie de collectivités – à l'exception peut-être de celle des régions – sont à revoir.

C'est d'abord le cas de la contribution des communes, puisqu'elle serait **portée à 720 millions d'euros, montant près de trois fois supérieur à celui de 2025**. Afin de permettre aux communes contributrices de supporter un tel prélèvement, le Gouvernement propose d'élargir très significativement leur nombre : selon les simulations réalisées par le service de la commission des finances, **le nombre de communes contributrices seraient porté à environ 3 600, ce qui n'empêcherait pas 2 500 d'entre elles (soit les deux tiers !) de contribuer à hauteur de 2 % de leurs RRF...**

De même, la contribution des EPCI, doublée par rapport à 2025 et portée à **500 millions d'euros**, serait répartie entre environ **500 EPCI** (soit près de cinq fois plus qu'en 2025), et plus de **la moitié contribueraient à hauteur de 2 % de leurs RRF.**

La contribution des départements est celle qui a suscité le plus d'incompréhension, puisqu'alors que la situation financière de ces collectivités s'est considérablement aggravée depuis l'année dernière, elles seraient amenées à **contribuer à hauteur de 280 millions d'euros, soit un montant supérieur à celui qui avait été retenu en 2025.**

2. Des modalités de reversement qui font craindre une dénaturation du mécanisme initial

La principale crainte des collectivités territoriales – et que partagent les rapporteurs spéciaux – est celle d'un dévoiement du dispositif en raison des changements proposés dans ses modalités de reversement.

a) Certaines modifications paraissent inopportunnes mais demeurent relativement marginales

D'abord, **la part des montants reversés aux dispositifs de péréquation serait augmentée**, de 10 à 20 % de ces sommes. Cette proposition suscite l'incompréhension car, si la péréquation n'était pas rejetée en elle-même, les rapporteurs spéciaux avaient indiqué l'année dernière que « *le [mécanisme] créé [...] à des fins de maîtrise des finances publiques ne devait pas devenir un fonds de péréquation.* »¹

Ensuite, **le reversement aurait lieu non sur trois ans, comme proposé initialement, mais sur cinq ans.**

¹ Annexe n° 26 au Rapport général n° 144 (2024-2025), remise par Mme Isabelle Briquet et M. Stéphane Sautarel au nom de la commission des finances du Sénat, sur la mission « Relation avec les collectivités territoriales » dans le projet de loi de finances pour 2025.

b) La possibilité de transformer une forme « d'épargne forcée » en prélèvement définitif soulève des questions d'acceptabilité mais surtout de constitutionnalité

Enfin, le nouveau dispositif prévoit **plusieurs scénarios de réversement qui varient selon l'évolution comparative des dépenses des collectivités et de la croissance de l'économie** – mesurée via le PIB : si les dépenses des collectivités croissent moins vite que le PIB, le réversement est intégral, mais **si ces dépenses croissent un point de pourcentage plus vite que le PIB, aucun réversement n'a lieu**. Entre ces deux bornes, le réversement à chaque collectivité dépend de l'évolution de ses dépenses.

Tableau explicatif des modalités de réversement proposées pour le « Dilico 2 »

(en euros et en points de pourcentage)

		Évolution des dépenses de la catégorie de collectivités concernée		
		1,1	1,5	2,3
Évolution des dépenses d'une collectivité individuelle	1,1	80 000	80 000	0
	1,5	80 000	56 000	0
	2,3	80 000	0	0

Note : pour une collectivité qui a contribué, pour la première fois l'année précédente à hauteur de 500 000 euros.

Source : commission des finances du Sénat

Comme le démontre le tableau *supra*, pour une collectivité qui contribuerait pour la première fois à hauteur de 500 000 euros en 2026, le réversement à attendre du Dilico 2 en 2027 serait **au maximum de 80 000 euros, mais il pourrait également être nul**. Dans un cas très particulier, il pourrait être calculé en fonction du dépassement du taux de croissance des dépenses de cette collectivité.

Dans le cadre du Dilico sénatorial, cette même collectivité recevrait, pour une contribution de 500 000 euros en 2026, un **réversement assuré de 150 000 euros en 2027**.

1) Une responsabilité collective source d'aléa moral et une pénalisation de l'investissement

Ce mécanisme, présenté par l'administration comme une manière d'organiser la « solidarité » entre les collectivités, qui exerceraient les unes sur les autres une « amicale pression » afin de tenir leurs objectifs de dépenses, ne demande selon les rapporteurs spéciaux qu'à se muer en un **système de responsabilité collective avec un très fort aléa moral**. En effet, hormis pour les régions, la majorité des collectivités dans chacune des autres catégories

(communes, EPCI, départements) ne contribue pas au Dilico et serait donc exempte de ce mécanisme d'incitation.

Ainsi, quand bien même les collectivités concernées suivraient scrupuleusement l'évolution de la croissance afin d'y ajuster leurs dépenses, **les autres collectivités - qui n'ont pas de « skin in the game »¹ - seraient libres de faire dévier la trajectoire moyenne de dépenses de leur catégorie et de provoquer le non-reversement du Dilico**, qui de toute façon ne les concernerait pas.

Les rapporteurs spéciaux relèvent en outre que ce dispositif aurait pour conséquence de pénaliser fortement l'investissement local, car **les dépenses dont l'évolution est suivie comprendraient à la fois les dépenses de fonctionnement (DRF) et les dépenses réelles d'investissement (DRI)**. Les dépenses d'investissement étant nécessairement très dynamique certaines années, en fonction du cycle électoral, ces dispositions viendraient indiscutablement pénaliser l'investissement local.

Les nouvelles modalités de reversement n'encouragent donc pas l'investissement local, contrairement à ce qu'avait laissé entendre la ministre de l'action et des comptes publics lors de son audition par la commission des finances du Sénat – **elles viendraient au contraire le pénaliser**.

2) Si le Dilico sénatorial a passé les fourches Caudines du juge de Montpensier, le « Dilico 2 » pose de nouvelles questions de constitutionnalité

Dans sa décision sur la loi de finances pour 2025, le Conseil constitutionnel a jugé que **le Dilico tel que proposé et adopté par le Sénat était conforme à la Constitution²**.

Les rapporteurs spéciaux considèrent toutefois que les nouvelles modalités de reversement proposées par le Gouvernement dans le Dilico 2, qui peuvent conduire à ne pas reverser aux collectivités la contribution qu'elles ont acquittée, pose une **nouvelle question constitutionnelle dès lors que la mise en réserve se mue alors en prélèvement définitif**.

Certes, **il est probable que ce prélèvement définitif**, qui ne peut excéder un cinquième de 80 % d'une contribution elle-même plafonnée à 2 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités concernées pour une année considérée, **ne serait pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait leur libre administration**, le Conseil constitutionnel ayant considéré qu'un prélèvement de 2 % de ces RRF était conforme à la Constitution³.

Toutefois, ce prélèvement de 2 % sur les ressources propres des collectivités avait également été validé au bénéfice qu'il était **individualisé et assorti de garanties légales propres à limiter la portée des atteintes à la libre**

¹ *Dans le droit des assurances, le principe du « skin in the game » vise à éviter les situations d'aléa moral, en interdisant de s'assurer contre les risques courus par d'autres.*

² *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025.*

³ *Conseil constitutionnel, décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018.*

administration des collectivités – s’agissant du volet correctif des contrats de Cahors¹.

Or, si le Conseil constitutionnel a validé des reprises ou réductions de ressources ne présentant pas cette individualisation et ces garanties², il s’agissait alors de la réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui – contrairement aux ressources fiscales que prélève le Dilico – ne constitue pas une ressource propre des collectivités. **Il ne serait pourtant guère surprenant que les ressources propres**, dont la place est consacrée par l’article 72-2 de la Constitution, **reçoivent de la part du juge constitutionnel une protection plus importante que les dotations de l’État.**

Les modalités de versement proposées par le Gouvernement dans le cadre du « Dilico 2 » semblent donc **susciter un risque constitutionnel dont le Dilico sénatorial était exempt.**

C. UNE ALTERNATIVE SÉNATORIALE AU « DILICO 2 » : UN RETOUR AU DILICO INITIAL AVEC DES CONTRIBUTIONS AJUSTÉES

a) Un montant allégé pour tenir compte de l’effort fourni par les collectivités territoriales et les EPCI au titre d’autres mesures du PLF 2026

Pour toutes ces raisons le rapporteur spécial Stéphane Sautarel propose **de revenir au mécanisme du Dilico initial, en ajustant le montant des contributions** demandées aux collectivités territoriales.

Sur le montant d’abord, il a été décidé de fixer l’effort des collectivités au titre du Dilico en fonction de leur effort global proposé par le Sénat dans le cadre du présent projet de loi de finances. Compte tenu des efforts demandés par ailleurs, **le montant du Dilico 2026 serait donc fixé à 890 millions d’euros**, soit un effort légèrement moindre qu’en 2025 (1 milliard d’euros).

La répartition de cet effort entre catégories de collectivités tiendrait également compte de l’effort fourni par ailleurs, ainsi que le recommandait la Cour des comptes dans le fascicule n° 2 de son rapport sur les finances publiques locales 2025³.

Ainsi, les communes et les EPCI contribuant déjà significativement au titre du gel de la DGF, de la réduction des variables d’ajustement et de la diminution du prélèvement sur recettes de compensation de l’abattement de 50 % sur les valeurs locatives des établissements industriels (dit « PSR VLEI »), **leur contribution au Dilico serait allégée**. Les communes en seraient exonérées et la contribution des EPCI serait réduite de moitié, pour retrouver son niveau de 2025 (250 millions d’euros).

¹ Ibid.

² Conseil constitutionnel, décisions n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 et 2015-725 DC du 29 décembre 2015.

³ Cour des comptes, *Les finances locales 2025, Fascicule 2, septembre 2025.*

S'agissant des EPCI, il est précisé que le Dilico 2026 prendra en compte les mêmes données que le Dilico 2025, **la contribution de chaque EPCI en 2026 sera identique à celle dont il s'était acquitté l'année précédente.**

Les régions étant très peu mises à contribution par ailleurs en raison de la suppression du mécanisme d'écrêttement de la TVA transférée proposé par la commission des finances du Sénat à l'article 33 du présent article, **leur contribution au Dilico serait plus substantielle** (500 millions d'euros).

Les départements étant largement bénéficiaires des propositions du Sénat, il est proposé de **reconduire un Dilico allégé** (140 millions d'euros), au niveau de la moitié du montant proposé pour 2026 (280 millions d'euros) afin de permettre **une contribution des départements aisés**, qui ne se trouvent pas nécessairement dans une situation difficile¹.

Enfin, il est précisé que le « Dilico net », c'est-à-dire le montant des contributions pour 2026 retranché des premiers reversements à venir pour 2025, conduit quasiment à **réduire de moitié l'impact du Dilico en 2026 (- 44,3 %)**.

Répartition et évolution de la contribution au Dilico entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

	Montant 2025	Montant 2026	Part du total	Reversement 2026	Évolution 2026 / 2025 (hors versement)	Évolution 2026 / 2025 (dont versement)
Communes	250	0	0,0 %	83,3	- 100 %	-
EPCI	250	250	28,1 %	83,3	0,0 %	- 33,3 %
Départements	220	140	15,7 %	73,3	- 36,4 %	- 69,7 %
Régions	280	500	56,2 %	93,3	+ 78,6 %	+ 45,3 %
Total	1 000	890	100 %	333,3	- 12,4 %	- 44,3 %

Source : commission des finances du Sénat

b) Un nécessaire retour aux modalités de fonctionnement du Dilico initial

Le rapporteur spécial Stéphane Sautarel juge également opportun de revenir aux modalités de fonctionnement du Dilico sénatorial.

Les montants des contributions des communes et des EPCI étant significativement allégés, voire nuls, il paraît possible de **reconduire les seuils de contribution initiaux**, à 110 % de l'indice synthétique.

En revanche, il n'apparaît pas cohérent que les départements qui bénéficiaient du fonds de sauvegarde en 2026 contribuent également au titre du Dilico. L'exonération des bénéficiaires du fonds de sauvegarde, déjà prévue dans le « Dilico 2 », devrait donc être conservée. Il convient donc

¹ Sur ce point, le lecteur est renvoyé au commentaire de l'article 77.

d'amender en ce sens le Dilico sénatorial. Selon les simulations réalisées par la commission des finances, **28 départements seraient exonérés sur ce fondement** ; seuls 22 départements contribueraient donc au Dilico en 2026.

Enfin, il est proposé de **revenir intégralement au fonctionnement du Dilico sénatorial s'agissant des modalités de reversement** : les sommes reviendraient ainsi aux collectivités à raison d'un tiers chaque année, et seulement 10 % iraient à des fonds de péréquation.

Le rapport spécial Stéphane Sautarel a donc proposé à la commission des finances un **amendement n° II-24 (FINC.1) afin de traduire ces propositions**.

La rapporteure spéciale Isabelle Briquet, qui n'a jamais fait mystère de son hostilité au Dilico, a préconisé quant à elle le **rejet du présent article**.

Décision de la commission des finances : la commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 77

Mise en œuvre du fonds de sauvegarde pour les départements en 2026

Le présent article prévoit le versement, en 2026, des sommes affectées au fonds de sauvegarde des départements, y compris l'abondement de l'État prévu par l'article 33 du présent PLF, pour un montant de 300 millions d'euros.

Il modifie également les critères d'éligibilité des départements au versement de ce fonds. Le bénéfice en serait ainsi limité aux départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 12 % et dont l'indice de fragilité sociale est supérieur à 95 % de la moyenne. Les modalités de répartition entre les départements éligibles seraient inchangées par rapport à 2024.

La commission des finances ayant décidé de porter l'abondement du fonds de sauvegarde des départements à 600 millions d'euros, les rapporteurs spéciaux proposent, par leur amendement n° II-25 (FINC.2), de conserver les critères d'éligibilité de 2024, afin d'assurer à une soixantaine de départements le bénéfice du fonds et d'adapter les modalités de répartition aux montants reversés et au nombre de départements bénéficiaires.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS DE SAUVEGARDE DES DÉPARTEMENTS A DÉJÀ FAIT L'OBJET D'UN REVERSEMENT EN 2024

A. UNE FRACTION DE TVA À HAUTEUR DE 250 MILLIONS D'EUROS EST ALLOUÉE À UN FONDS DE SAUVEGARDE DES DÉPARTEMENTS

Une partie de la dynamique de la TVA affectée aux départements en compensation du transfert de la TFPB au bloc communal, dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, a fait l'objet d'une **affectation collective**.

En effet, le **E du V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020** précité a prévu l'attribution à l'ensemble des départements et des collectivités assimilées¹, à compter de 2021, d'une fraction de TVA divisée en deux parts :

- la première, définie au **1° du E du V**, d'un montant fixé à 250 millions d'euros et non évolutif, est répartie entre les collectivités bénéficiaires selon des critères de ressources et de charges prévus **au II de l'article 208 de la même loi** ;

- la seconde, définie au **2° du E du V**, correspond à la dynamique de la première part, affectée à un **fonds de sauvegarde des départements**.

Le versement de la première part, qui intervient tous les ans, bénéficie aux départements pour lesquels le produit des DMTO perçus l'année précédente est inférieur à la moyenne et dont le taux de pauvreté est d'au moins 12 %.

La répartition de cette première part est réalisée en fonction de la population, pondérée par un indicateur *ad hoc* appelé « indice de fragilité sociale » (IFS), défini **au I de l'article 208 de la loi de finances pour 2020**².

L'indice de fragilité sociale

Pour chaque département, l'indice de fragilité sociale égal à la somme :

- a) Du rapport entre la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;
- b) Du rapport entre la proportion de bénéficiaires de l'APA dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;
- c) Du rapport entre la proportion de bénéficiaires de la PCH dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;
- d) Du rapport entre le revenu par habitant moyen des départements et le revenu par habitant du département.

Cet indice est majoré de 20 % pour les départements dont le taux de pauvreté est supérieur à 17 % et de 10 % pour les départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 10 %.

Source : article 208 de la LFI 2020

La seconde part, qui constitue le **fonds de sauvegarde des départements stricto sensu**, alimenté chaque année par la dynamique de la première part (soit 250 millions d'euros majorés du taux d'évolution de la TVA) ne fait l'objet d'un versement qu'en cas de besoin. Le **II de l'article 208 de la loi de finances pour 2020** prévoyait en effet une **activation en cas d'exacerbation soudaine de « l'effet ciseau »** (qualifié par une chute du

¹ Il s'agit du Département-Région de Mayotte, de la métropole de Lyon, de la collectivité territoriale de Guyane, de la collectivité territoriale de Martinique et de la collectivité de Corse.

² Article 208 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

produit des DMTO et une progression des dépenses sociales départementales).

Le décret qui devait définir des modalités de répartition n'a toutefois jamais été pris.

B. EN 2024, LES SOMMES MISES EN RÉSERVE AU SEIN DU FONDS DE SAUVEGARDE ONT FAIT L'OBJET, POUR LA PREMIÈRE FOIS, D'UN ABONDEMENT PAR L'ÉTAT ET D'UN REVERSEMENT AUX DÉPARTEMENTS

En 2024 cependant, à la suite de la forte dégradation de la situation financière des départements, l'**article 252 de la loi de finances pour 2024¹** a créé un **II bis** de l'article 208 afin de reverser les réserves du fonds de sauvegarde, complété par un prélèvement sur recettes d'un montant identique, adopté à l'initiative de la commission des finances du Sénat.

Les critères d'éligibilité à ce versement étaient fixés de telle sorte que seuls pouvaient en bénéficier les départements présentant :

- un **taux d'épargne brute inférieur à 12 %** en moyenne sur les exercices 2021 et 2022 ;

- un **indice de fragilité sociale supérieur à 80 % de la moyenne** de l'ensemble des départements.

La répartition des sommes ainsi reversées était réalisée en constituant deux enveloppes d'égal montant.

La première était **répartie en fonction de l'indice de fragilité sociale** calculé l'année précédent la répartition, le cas échéant majoré au titre de l'épargne brute ou du taux de pauvreté. Cette enveloppe avantageait ainsi les départements les moins peuplés, la population n'étant pas prise en compte.

La seconde enveloppe était **répartie en fonction de l'indice de fragilité sociale multiplié par la population**, ce qui conduisait à octroyer des montants plus importants aux départements plus peuplés.

Cette action législative a permis de **verser un peu plus de 100 millions d'euros aux quatorze départements les plus en difficulté**. La Cour des comptes a ainsi relevé dans le fascicule 1 de son rapport sur les finances locales 2025 que le versement du fonds de sauvegarde avait participé à maintenir le niveau global des ressources des départements en 2024, alors que la diminution des DMTO menaçait ces collectivités d'importantes baisses de recettes.

L'impact du fonds de sauvegarde a donc été réel. Toutefois, et comme le relève également la Cour des comptes, ce versement a eu comme conséquence un **assèchement des réserves du fonds de sauvegarde**, qui rend aujourd'hui nécessaire un nouvel abondement par l'État.

¹ Article 252 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE LÉGÈRE MODIFICATION DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DES DÉPARTEMENTS AU REVERSEMENT DU FONDS DE SAUVEGARDE

Le IV de l'article 33 du présent projet de loi de finances prévoit notamment un abondement exceptionnel, en 2026, du fonds de sauvegarde des départements, à hauteur de **300 millions d'euros**.

Cet abondement serait **réalisé en priorité par la mobilisation des réserves du fonds de sauvegarde des départements puis par un prélèvement sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par l'État** – la possibilité d'abonder le fonds de sauvegarde par écrêttement de la dynamique de la TVA transférée aux collectivités territoriales restant, à ce stade, chimérique.

Le présent article vise quant à lui à **modifier l'article 208 de la loi de finances pour 2020** afin de procéder à un ajustement des critères d'éligibilité.

Ainsi, le **b du II** du présent article réécrit le **II bis** de l'article 208 afin de prévoir un versement, en 2026, des sommes affectées au fonds de sauvegarde en 2024 et en 2025, complétées dans les conditions prévues à l'article 33 du présent PLF. Ce faisant, il modifie légèrement les conditions d'éligibilité à ce versement, puisque seuls peuvent en bénéficier les départements qui présentent :

- un **taux d'épargne brute inférieur à 12 %** en moyenne sur les exercices 2023 et 2024 ;

- un **indice de fragilité sociale supérieur à 95 % de la moyenne** de l'ensemble des départements. Il s'agit d'une **restriction** par rapport à l'application qui avait été faite du fonds de sauvegarde en 2024, qui prévoyait un seuil d'éligibilité à 80 % de la moyenne nationale.

Les modalités de répartition des sommes reversées aux départements éligibles ne seraient en revanche par modifiées et resteraient identiques à ce qu'elles étaient en 2024.

En outre, le **a du 2°** supprime le mécanisme de versement automatique en cas « d'effet ciseau » tel qu'institué par le **II de l'article 208**, qui n'a jamais trouvé à s'appliquer, ayant été remplacé par les dispositions du **II bis** créé en loi de finances pour 2024.

Enfin, le **1°** procède à une coordination afin d'inclure la Ville de Paris parmi les potentiels bénéficiaires et afin de tenir compte de la transformation du Département de Mayotte en Département-Région de Mayotte.

*

* *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée

nationale. En conséquence, le présent article est considéré comme ayant été rejeté.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REVERSEMENT SIGNIFICATIVEMENT RENFORCÉ À L'INITIATIVE DU SÉNAT, QUI APPELLE QUELQUES AJUSTEMENTS DANS SA RÉPARTITION

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS S'EST FORTEMENT DÉGRADÉE DEPUIS 2024

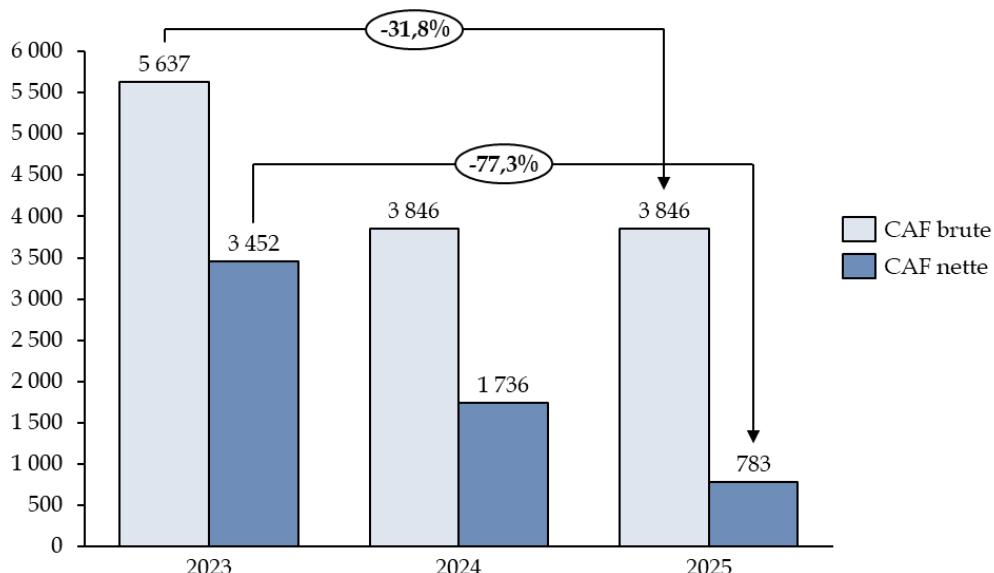
1. Une situation catastrophique des finances départementales

La situation financière des départements continue à fortement se dégrader. En 2024, comme en 2023, la conjonction d'une faible progression des produits et de la hausse marquée des charges de fonctionnement fait chuter l'épargne brute des départements. Selon la Cour des comptes¹, celle-ci ne s'élève plus qu'à 5,5 milliards d'euros en 2024, contre 7,1 milliards d'euros en 2023 et 11,4 milliards d'euros en 2022, soit **- 6,0 milliards d'euros en cumul sur les deux années 2023 et 2024**.

Le montant de l'épargne brute a ainsi été divisé par plus de deux entre 2022 et 2024, du fait d'un important effet ciseau.

Évolution de l'épargne (CAF) brute et nette des départements depuis 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la DGFIP

¹ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2025, Fascicule n° 1, juin 2025.

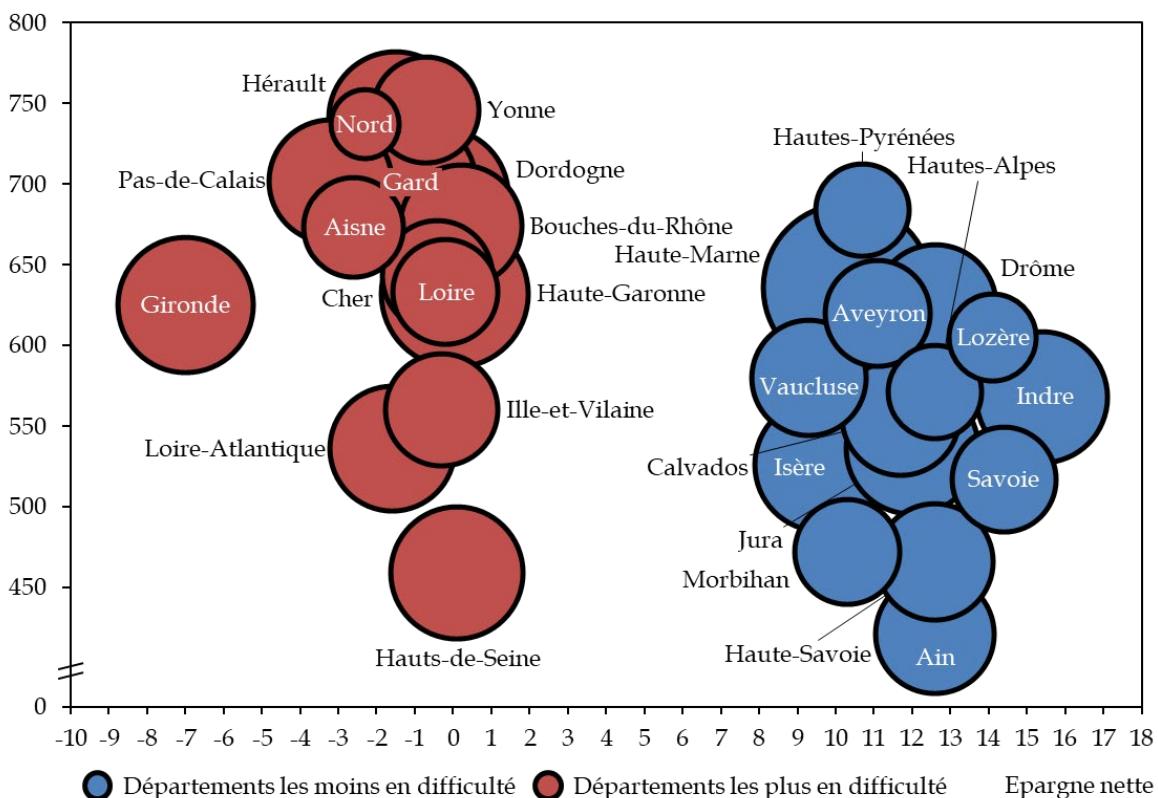
Les charges des départements, et notamment les dépenses d'aide sociale, augmentent fortement. La Cour des comptes note en effet qu'en 2024, les charges de fonctionnement des départements ont atteint 66,2 milliards d'euros, soit une **hausse de 3,4 %**, dont 1,4 point en volume.

Cette tendance se poursuivrait en 2025 ; puisque les derniers chiffres mis à la disposition du public par la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans la situation mensuelle comptable des collectivités locales (SMCL) – à jour de septembre 2025 – font état d'une **forte dégradation de l'épargne brute et de l'épargne nette des départements**. Pour l'ensemble de cette strate, l'épargne nette est de 783 millions d'euros à mi-2025, ce qui fait dire à l'Assemblée des départements de France que **cet agrégat pourrait être négatif dans l'ensemble fin 2025**.

Situation de deux groupes de départements en fonction de leur taux d'épargne nette, de leurs dépenses sociales par habitant et de l'ampleur de la baisse de DMTO subie

(en euros par habitant – gauche – et en pourcentage – droite et taille des points)

Dépenses sociales par habitant



Note : la taille du point varie en fonction de l'ampleur de la baisse des DMTO.

Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes

Pour douze départements, l'épargne nette est négative en 2024, contre six en 2023 et deux en 2022. L'analyse comparée, menée par la Cour des comptes, des quinze départements présentant les taux d'épargne nette les plus dégradés et de ceux affichant les niveaux les plus favorables fait apparaître d'importants clivages. On constate, en particulier une **forte corrélation entre le niveau des dépenses sociales par habitant et la dégradation de l'épargne nette** – bien que certains départements en situation difficile ne présentent pas de fragilité sociale particulière.

2. Les mesures de soutien de l'État, arrivées à contretemps en 2024 et 2025, n'ont pas permis d'inverser la tendance

a) En 2024, l'activation de tous les mécanismes de mises en réserve dans la précipitation

Outre le fonds de sauvegarde, les départements ont organisé deux dispositifs prudentiels.

Le premier est le « *fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles* », « greffé » au fonds national de péréquation des DMTO (FNP-DMTO). Lorsque les ressources du fonds excèdent 1,6 milliard d'euros, **le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau**. Sur décision du CFL, tout ou partie des sommes mises en réserve viennent abonder les ressources mises en répartition l'année suivante.

En complément de ce dispositif « collectif », un dispositif de mise en réserve « individuel », codifié à l'**article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales**, permet à chaque département d'affecter en réserve une fraction des DMTO, puis de libérer les sommes ainsi conservées « *lorsque le département enregistre une dégradation caractérisée de sa situation financière* ».

En 2024, **ces deux dispositifs ont été mobilisés** en plus du fonds de sauvegarde, abondé à hauteur d'environ 100 millions d'euros au total. S'agissant de la mise en réserve collective du FNP-DMTO, le comité des finances locales (CFL) a **fait le choix de libérer intégralement la réserve**, qui s'établissait à 249 millions d'euros. En outre, une large partie des 37 départements qui avaient constitué des réserves individuelles de DMTO ont **repris les recettes qu'ils avaient ainsi épargnées**, pour un montant total d'environ 1 milliard d'euros.

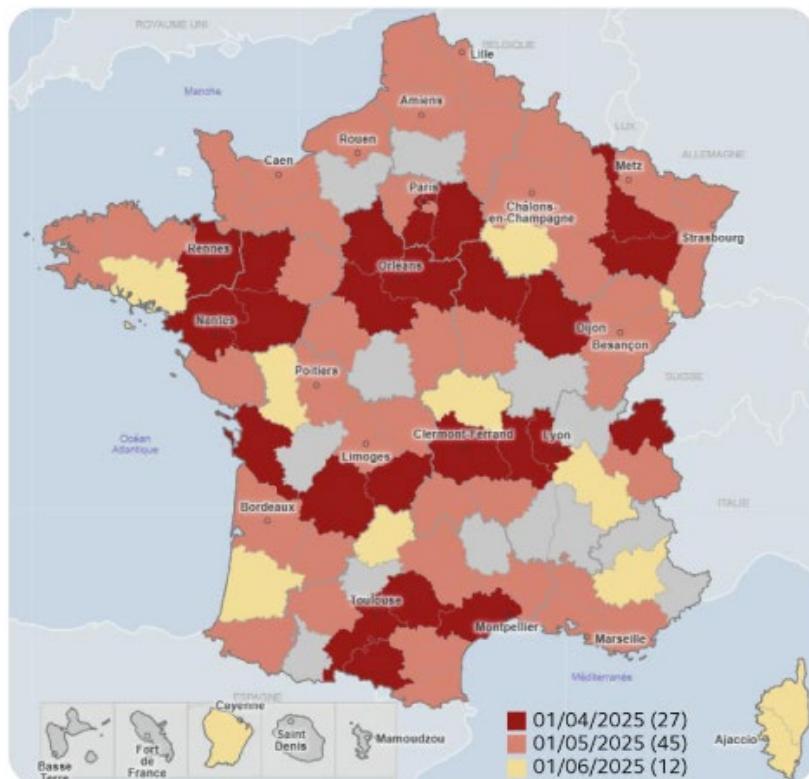
En ajoutant à cela les quelques 100 millions d'euros versés en 2024 au titre du fonds de sauvegarde, on constate que **l'ensemble des leviers mobilisables cette année-là l'ont été, à hauteur de 1,35 milliard d'euros**. En 2025, aucune marge de manœuvre ne subsistait donc au titre de ces dispositifs prudentiels.

b) En 2025, en l'absence de marges de manœuvre budgétaires, une mesure fiscale bienvenue, mais à l'effet insuffisant

En 2025, compte-tenu de la situation très dégradée des comptes de l'État, aucune aide n'a été apportée aux départements. S'ils ont fait, en raison de leur situation particulière parmi les collectivités territoriales, l'objet d'un **traitement légèrement plus favorable dans la mise en œuvre du « Dilico »** (ils n'ont été prélevés qu'à hauteur de 220 millions d'euros, contre 500 millions d'euros pour le bloc communal par exemple), **aucun versement du fonds de sauvegarde n'a été prévu**, compte-tenu des très faibles montants qui y étaient affectés.

En revanche, le Parlement a adopté la proposition du Gouvernement visant à redonner des marges manœuvres fiscales aux départements dans cette période difficile : **l'article 116 de la loi de finances pour 2025¹** permet ainsi aux départements de **relever, pour trois ans, le taux des DMTO qu'ils perçoivent dans la limite de 5 %**, contre 4,5 % auparavant².

Mise en œuvre de la faculté de relèvement du taux des DMTO par les départements en 2025



Source : Cour des comptes

¹ Article 116 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² La hausse de 0,5 point du taux des DMTO ne pouvant être appliquée aux acquisitions réalisées par les primo-accédants à la propriété immobilière.

Si, selon l'Assemblée des départements de France, le produit des DMTO cumulé de janvier à août 2025 est supérieur de 20,2 % à celui de 2024, il demeure toutefois inférieur à ce produit constaté en 2023, 2022 ou 2021, puisqu'il retrouve son niveau de 2019. Sur les 2 milliards d'euros de hausse qu'ont connus les DMTO entre 2024 et 2025, 600 millions d'euros sont imputable à cette hausse du taux.

Pour 2026, les prévisions font état d'une nouvelle hausse des DMTO, de 7,7 %, le produit de cette imposition s'établissant à 15,2 milliards d'euros selon les prévisions sous-jacentes au PLF 2026. Sur les quelques 1,1 milliard d'euros de hausse attendue des DMTO entre 2025 et 2026, 900 millions d'euros seraient dus à cette mesure de taux.

Hypothèses des recettes de DMTO dans le PLF 2026

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Exécution 2024	Prévision 2025 (PLF 2026)	Prévision 2026 (PLF 2026)	2025/2024	2026/2025
Effet assiette	12 875	14 305	15 157	+ 11,1 %	+ 6,0 %
Effet taux	0	600	900		+ 50,0 %
TOTAL	12 875	14 905	16 057	+ 15,8 %	+ 7,7 %

Source : commission des finances du Sénat

3. Les travaux du Sénat ont abouti à un accord prévoyant un doublement de l'abondement du fonds de sauvegarde des départements

L'article 33 du PLF pour 2026 propose un abondement de 300 millions d'euros du fonds de sauvegarde des départements. Un abondement à ce niveau paraît toutefois insuffisant.

En effet, le versement du fonds de sauvegarde décidé en 2024, dont le montant était d'environ 100 millions d'euros, visait 14 départements en difficulté. Selon l'ADF, ce montant était déjà insuffisant.

Besoins financiers des départements depuis 2024

(en millions d'euros et en unités)

	2024		2025		2026	
	Versement effectif	Besoins	Versement effectif	Besoins	Versement effectif	Besoins
Montant (M€)	100	150	0	300	300	600
Nombre de départements	14	20	0	30	30	60

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'ADF

En 2025, les départements éligibles auraient été une trentaine selon l'ADF, mais aucun versement du fonds de sauvegarde n'a été décidé. Enfin, en 2026, l'ADF indique qu'une soixantaine de départements remplissent désormais les critères de difficultés financières définis en 2024.

Le montant de l'abondement proposé pour 2026 n'apparaît donc pas suffisant.

C'est pourquoi, lors de l'examen de l'article 33 du PLF, le Sénat, en concertation avec l'Assemblée des départements de France, a proposé que l'abondement du fonds de sauvegarde décidé en 2026 soit doublé. **Il s'établirait ainsi à 600 millions d'euros**, c'est-à-dire au niveau des besoins estimés par l'ADF.

B. IL CONVIENT DE PROCÉDER À DES AJUSTEMENTS DES MODALITÉS DE RÉPARTITION D'UN FONDS DE SAUVEGARDE AUX CAPACITÉS DOUBLÉES

Le doublement de l'abondement du fonds de sauvegarde rend néanmoins nécessaires quelques **ajustements dans les modalités de répartition de cet abondement exceptionnel**.

Il convient en particulier de **réévaluer les conditions d'éligibilité** des départements au fonds. En effet, le présent article procède à une restriction de ces conditions, en prévoyant que **n'y sont pas éligibles les départements pour lesquels l'indice de fragilité sociale est inférieur à 95 % de l'IFS moyen** – alors que ce paramètre était fixé à 80 % de l'IFS moyen en 2024.

Selon l'ADF, cette restriction ferait ainsi passer le nombre de départements bénéficiaires du fonds **d'une soixantaine** – si les critères de 2024 étaient appliqués – **à seulement une trentaine** – avec les nouveaux critères. Afin de conserver, peu ou prou, le montant moyen de versement par département, il est donc proposé d'**accompagner le doublement du montant de l'abondement par une doublement du nombre de départements bénéficiaires**.

Montant moyen par département du versement du fonds de sauvegarde

(en millions d'euros et en unités)

	2024	2026	2026	2026
	Versement effectif	Proposition initiale	Proposition Sénat sans élargissement	Proposition Sénat avec élargissement
Montant (M€)	100	300	600	600
Nombre de départements	14	30	30	60
Montant moyen par département (M€)	7,1	10	20	10

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'ADF

De même, cet élargissement implique de modifier les règles de répartition du versement au titre du fonds de sauvegarde. En effet, le versement de 2024 a été réparti en deux enveloppes égales. L'une, dont le montant était d'environ 50 millions d'euros, a été versée **en fonction de l'indice de fragilité sociale, pondéré par la population – un mode classique de répartition** des dotations de péréquation verticale. L'autre, dont le montant était également d'environ 50 millions d'euros **en fonction du seul indice de fragilité sociale**.

Ces modalités de répartition favorisaient dès lors les « petits » départements, qui pouvaient recevoir des montants importants sans égard pour leur taille. Les montants par habitant reçus par ces départements étaient donc plus importants qu'avec une répartition classique.

Or, si ce mode de répartition peut être légitime s'il est concerté avec les élus et si les montants à répartir sont relativement faibles, **il risque de sérieusement biaiser la répartition lorsque ces montants sont plus importants et lorsque les rangs des bénéficiaires comptent de « gros » départements** (Nord, Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône). Un fonds de sauvegarde dont le montant serait de 600 millions d'euros conduirait à verser 300 millions d'euros aux départements sans égard pour leur population. Ainsi, selon les simulations réalisées par les rapporteurs spéciaux, **un département très peu peuplé pourrait percevoir 65 euros par habitant** de ce fait, contre **10 euros par habitant** pour d'autres départements également très fragiles mais beaucoup plus peuplés.

C'est pourquoi l'amendement n° II-25 (FINC.2) des rapporteurs spéciaux prévoit de modifier les modalités de répartition du versement en **tenant largement compte de la population. L'écart de montant par habitant serait ainsi significativement réduit** entre les départements bénéficiaires du fonds.

Décision de la commission des finances : la commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». De même, sont considérés comme rejetés les articles 72, 73, 74, 75, 76 et 77.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial, et Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 72 à 77) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport de nos collègues Stéphane Sautarel et Isabelle Briquet sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), les articles 72 à 77 et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Les crédits de la mission RCT ne représentent qu'une petite partie des transferts financiers de l'État aux collectivités. Ils s'élèvent à 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, quand les transferts de l'État sont estimés à près de 108 milliards d'euros, et même 155 milliards d'euros si l'on inclut les fractions compensatrices de TVA accordées en contrepartie des réformes fiscales.

Nous commencerons par vous présenter les grandes évolutions de la mission, avant de nous attarder sur les articles qui y sont rattachés, dont la portée est plus large. Je souligne également que tout n'est pas stabilisé, dans l'attente des votes sur la première partie.

S'agissant tout d'abord des crédits de la mission RCT, après plusieurs années de stabilité, les autorisations d'engagement (AE) connaîtront une baisse de 152 millions d'euros en 2026, laquelle peut être intégralement imputée au programme 119, qui représente plus de 90 % des crédits de la mission et qui porte les dotations de soutien à l'investissement local ainsi que les dotations de décentralisation. La baisse est bien moindre toutefois s'agissant des CP, avec une diminution qui se limitera à 31 millions d'euros en 2026.

Comment expliquer ces évolutions ? S'agissant du programme 119, la mesure principale est la création à l'article 74 du présent PLF d'un fonds d'investissement pour les territoires (FIT). Ce fonds sera issu de la fusion de trois dotations d'investissement portées par le programme 119 : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui vise les communes et leurs groupements, et la dotation politique de la ville (DPV).

Cette fusion avait été annoncée par le Roquelaure de la simplification, mené par le Gouvernement en avril 2025, qui visait à assurer « une plus grande lisibilité des critères d’attribution ». Nous sommes assez loin du compte... En 25 alinéas et sur deux pages, le Gouvernement nous propose une nouvelle architecture, en revoyant les collectivités éligibles, les modalités de répartition et la gouvernance des dotations de soutien à l’investissement des collectivités territoriales.

Certes, le Sénat a mis en avant par le passé un besoin de simplification de ces dotations, souvent distribuées de façon interchangeable en préfecture. Mais il s’agissait avant tout, à court terme, d’un indispensable travail administratif d’harmonisation des procédures et des calendriers. À l’inverse, sur le plan budgétaire, une dotation comme la DETR fait l’unanimité et la valeur des financements qu’elle apporte aux zones rurales est reconnue de tous. Selon la formule bien connue de Montesquieu, le législateur doit donc n’y toucher que « d’une main tremblante » s’il souhaite améliorer l’un des rares dispositifs qui donnent aujourd’hui satisfaction. Une telle démarche nécessite des échanges prolongés avec le Sénat et les associations d’élus, ainsi que des partages de simulations pour identifier et analyser les effets redistributifs. Dans le cas présent, cela n’a pas été fait. En toute logique, l’ensemble des associations d’élus demande la suppression de ce dispositif, et c’est pourquoi nous vous proposons un amendement visant à supprimer l’article 74.

Sur le plan budgétaire, les AE consacrées aux trois dotations qui composent le FIT sont en baisse de 12 % – 200 millions d’euros. Le Gouvernement s’appuie toutefois sur le cycle électoral en indiquant, à juste titre, que les investissements connaissent naturellement une baisse en année d’élections municipales. Les communes éligibles à la DETR et à la DPV seraient préservées et la baisse porterait sur la DSIL.

Il convient par ailleurs de noter que, contrairement aux AE, les CP du programme 119 sont en hausse, avec notamment une augmentation de 59 millions d’euros pour les trois dotations du FIT. Cette hausse vise à tenir compte des importants restes à payer, pour ne pas assécher l’investissement des collectivités.

Quelques mots enfin sur les autres évolutions notables du programme 119. Je note tout d’abord avec satisfaction que le Gouvernement a reconduit une dotation pour les aménités rurales à 110 millions d’euros, entérinant la hausse de 10 millions d’euros que je vous avais proposée l’an dernier. Cette dotation offre en effet une reconnaissance de l’importance des charges de ruralité, qui sont supportées par les communes les plus vulnérables au bénéfice de tous.

Je constate par ailleurs, sur la question du volet « écoles » du programme Marseille en grand, que les craintes que nous avions exprimées étaient malheureusement fondées. Dans notre contrôle de l’an passé sur le

sujet, nous avions émis des doutes sur le réalisme du cadencement des opérations jusqu'à 2032 : de fait, les dernières estimations transmises font apparaître une baisse des besoins prévisionnels de 17,5 millions d'euros en 2025 et en 2026, et une baisse totale de 47 millions d'euros d'ici à 2027, soit près d'un cinquième du budget total du programme, qui s'élève à 254 millions d'euros.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Les crédits du programme 122 concernent essentiellement des aides destinées à soutenir les collectivités faisant face à des situations exceptionnelles.

Comme pour le programme 119, ils sont grandement affectés cette année par l'article 73 du PLF, qui étend le bénéfice de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) aux collectivités d'outre-mer. Pour mémoire, la DSEC permet aujourd'hui d'indemniser les collectivités de métropole quand elles sont touchées par des événements climatiques ou géologiques.

Les collectivités d'outre-mer pouvaient, quant à elles, s'appuyer sur le fonds de secours pour les outre-mer, le FSOM, qui couvre cependant un périmètre plus large, puisqu'il peut aussi indemniser des particuliers, des entreprises à caractère artisanal ou familial et des exploitants agricoles. Le dispositif présente toutefois plusieurs limites. Il est d'abord dépourvu de base légale, puisqu'il repose sur une circulaire du 11 juillet 2012 du ministre délégué chargé du budget et du ministre des outre-mer. Par ailleurs, le Sénat a pointé par le passé des insuffisances, s'agissant des modalités d'indemnisation et des délais de mobilisation.

Sur le plan budgétaire, ce projet de loi de finances prévoit pour 2026 le transfert de 5 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP depuis le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » vers le programme 122. Dans l'ensemble, l'enveloppe de la DSEC proposée pour 2026 sur le programme 122 est fortement rehaussée, passant de 30 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP en loi de finances initiale (LFI) 2025 à 70 millions d'euros en AE et 62,2 millions d'euros en CP, afin de tenir compte de l'intensification de l'aléa climatique sur l'ensemble du territoire français.

Si d'aventure les crédits de la DSEC devaient se révéler insuffisants, en cas de catastrophe d'ampleur remarquable, survenant en outre-mer ou en métropole, je rappelle que des redéploiements en gestion, des dégels de réserve et, en dernier recours, des décrets de virement, de transfert ou des ouvertures de crédits permettent d'ajuster en cours d'année les montants de cette dotation pour tenir compte des besoins effectifs. Autrement dit, le présent article ne change rien au fait que la France soutiendra financièrement ses collectivités en cas de catastrophe naturelle, en métropole comme en outre-mer. Nous vous proposons donc de voter l'article 73 sans modification.

Quant au programme 122 dans son ensemble, malgré cette hausse substantielle des crédits de la DSEC, les AE proposées pour 2026 sont stables, s'élevant à 250 millions d'euros, et les CP sont en forte baisse, passant de 354 millions d'euros à 256 millions d'euros. Ces chiffres reflètent principalement la fin de deux dispositifs exceptionnels. D'une part, dans le cadre de l'examen du PLF pour 2025, le Parlement avait voté un amendement du Gouvernement proposant le versement d'une dotation de continuité territoriale exceptionnelle de 50 millions d'euros en faveur de la collectivité de Corse pour contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien de l'île. D'autre part, la loi de finances initiale comprenait 63,8 millions d'euros de crédits de paiement pour solder le fonds pour la reconstruction créé à la suite des violences urbaines de juin 2023.

Quelles conclusions tirer sur le niveau des crédits de la mission ? Comme l'an passé, Stéphane Sautarel et moi-même sommes en désaccord sur la question de l'adoption des crédits de la mission. Pour ma part, avec l'ensemble de mon groupe, je ne peux que dénoncer le sort général réservé par le PLF 2026 aux collectivités territoriales. La baisse de 200 millions d'euros du soutien à l'investissement des collectivités territoriales vient en effet s'ajouter à une baisse déjà consentie l'an dernier de 150 millions d'euros. Plus généralement, ces crédits s'inscrivent dans un PLF qui, dans son ensemble, demande un effort sans précédent aux collectivités pour combler un déficit qu'elles n'ont pas créé.

J'en viens maintenant au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », qui voit notamment transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales.

Au total, 135,6 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2026, soit 1,2 milliard de plus qu'en LFI 2025, confirmant le ralentissement constaté l'an dernier, bien loin des hausses dynamiques observées dans un passé proche – +8 milliards d'euros entre 2023 et 2024.

Après plusieurs années de hausse résultant de la modification du panier de ressources des collectivités issue des différentes réformes de la fiscalité locale, il se confirme que le dynamisme des impositions locales se tassera en 2026.

Comme pour les crédits de la mission RCT, je maintiens mon opposition de principe à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

La mission comporte également cinq articles rattachés. Nous vous avons déjà présenté les articles 73 et 74, qui concernent respectivement la réforme de la DSEC et la création du FIT. Il me reste à vous parler de l'article 72, qui porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2026.

En premier lieu, il prévoit une hausse de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF, dont 150 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 140 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Si le maintien du montant global de la DGF proposé à l'article 31 du présent projet de loi de finances implique que cette hausse soit intégralement financée par les collectivités territoriales, nous n'avons pas souhaité revenir sur cette progression, car nous souhaitons encourager la trajectoire d'augmentation de la péréquation, et singulièrement l'effort particulier en faveur des communes rurales dont témoigne la progression rapide de la DSR. Nous appelons également de nos vœux une réforme de plus grande ampleur des modalités de répartition de la DGF, à laquelle nous travaillons dans notre rapport de contrôle budgétaire.

L'article 72 comporte également des dispositions visant à tenir compte du rétablissement de la DGF des régions, à laquelle il est procédé à l'article 31 du PLF. Nous regrettons le revirement du Gouvernement sur la DGF des régions : il nous paraît en effet un peu ubuesque que l'État ait octroyé une fraction de TVA en 2018 pour la reprendre aujourd'hui. Certes, cette dotation serait rétablie au niveau de la TVA-DGF de 2025, soit à un niveau supérieur de 1 milliard d'euros à son niveau de 2018. Les régions conserveraient donc le bénéfice de la dynamique de la TVA depuis 2018 – alors que les autres collectivités ont vu leur DGF « gelée » durant cette période – ainsi que celui de leur fraction de TVA dynamique au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Toutefois, la position de la commission des finances n'étant pas arrêtée sur la première partie du PLF, nous n'avons pas souhaité modifier ces dispositions à ce stade. Pour ma part, je suis convaincue que nous devrions revenir sur ce rétablissement.

Cet article prévoit en outre diverses mesures d'ajustement des modalités de calcul des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations de péréquation qui, pour être mineurs, n'en sont pas moins utiles. Il ne prévoit pas, en revanche, de mesure visant à ralentir l'application de la réforme de l'effort fiscal : neutralisée à hauteur de 80 % en 2025, elle ne serait plus neutralisée qu'à 40 % en 2026, ce qui représente une « marche » considérable.

Nous vous proposons ainsi un amendement qui vise à assurer la neutralisation financière de cette réforme à hauteur de 60 % en 2026, afin d'atténuer le choc que représenterait le retour à la trajectoire initialement prévue. Sous réserve de cette modification, nous vous proposerons d'adopter l'article 72.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – J'en viens à l'article 77, qui prévoit le versement, en 2026, des sommes affectées au fonds de sauvegarde des départements, y compris l'abondement de l'État prévu

à l'article 33 du présent PLF. À ce stade de l'examen du texte, le montant de cet abondement s'élève à 300 millions d'euros.

L'article 77 modifie également les critères d'éligibilité des départements au versement de ce fonds. Le bénéfice en serait ainsi limité aux départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 12 % et dont l'indice de fragilité sociale est supérieur à 95 % de la moyenne. En 2024, ce dernier seuil était moins restrictif, puisqu'il était fixé à 80 % de la moyenne. Selon l'Assemblée des départements de France (ADF), trente départements rempliraient les critères restrictifs proposés pour 2026. En réalité, les départements en difficulté sont bien plus nombreux : si les critères d'éligibilité de 2024 avaient été conservés, une soixantaine de départements auraient été éligibles.

Compte tenu des grandes difficultés que rencontrent les départements, l'ADF demande que le montant du fonds de sauvegarde soit porté à 600 millions d'euros pour 2026. Si cette demande était entendue, nous pourrions revenir aux critères d'éligibilité de 2024 afin, comme le demande l'ADF, que le bénéfice de ce fonds soit réparti entre une soixantaine de départements, et non seulement trente.

Dans la même veine, il sera probablement nécessaire de réviser les modalités de répartition entre les départements éligibles afin de tenir compte de l'augmentation des sommes reversées par le fonds.

Toutefois, la position de la commission n'ayant pas encore été arrêtée sur la première partie, notamment sur le montant de l'abondement proposé pour le fonds de sauvegarde visé à l'article 33, nous vous proposons de réservier notre vote sur l'article 77 jusqu'à ce que nous ayons entendu les propositions du rapporteur général sur la première partie.

J'en viens enfin au dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), qui fait l'objet des articles 75 et 76. Lors de l'examen du PLF 2025, le Sénat a adopté, sur l'initiative de notre commission, ce « dispositif de lissage conjoncturel ». Il s'agissait de traduire l'engagement de la Haute Assemblée en faveur d'une contribution des collectivités au redressement des comptes publics, tout en marquant notre rejet du fonds de réserve que proposait le gouvernement de l'époque, qui était brutal et inabouti.

Comme vous le savez, le Dilico fonctionne en prélevant des contributions une année, puis en les reversant par tiers les trois années suivantes. Or, une incertitude demeurerait jusqu'ici sur l'effectivité de ces versements. L'article 75 vise à assurer le versement des sommes prélevées au titre du Dilico en 2025. Il procède également à quelques ajustements techniques visant à tenir compte de remarques juridiques formulées par la Cour des comptes. Nous accueillons favorablement la clarification du versement effectif, en 2026, des sommes prélevées en 2025, et nous vous

proposons d'adopter l'article 75 modifié simplement par un amendement rédactionnel.

Le Dilico adopté en 2025 comporte trois contributions pour un montant total de 1 milliard d'euros : une contribution du bloc communal à hauteur de 500 millions d'euros, répartie à parts égales entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), une contribution des départements à hauteur de 220 millions d'euros et une contribution des régions à hauteur de 280 millions d'euros. L'article 76 vise à créer un Dilico 2, pour un montant total de 2 milliards d'euros, répartis à 720 millions d'euros pour les communes, 500 millions d'euros pour les EPCI, 280 millions d'euros pour les départements et 500 millions d'euros pour les régions. Il prévoit également de modifier les modalités de versement par rapport au Dilico initial : il est en particulier prévu de distinguer plusieurs scénarios de versement en fonction de l'évolution des dépenses des collectivités qui pourraient, dans de très nombreux cas, se traduire par le non-reversement des sommes prélevées au titre du Dilico 2. Le mécanisme « d'épargne forcée », qui était au cœur de l'acceptabilité du Dilico proposé par le Sénat, serait ainsi dévoyé.

Comme pour l'article 77, nous vous proposons de réservé notre vote sur l'article 76 jusqu'à ce que la commission se prononce sur la première partie du PLF et puisse donc fournir une vision globale de la proposition du Sénat sur les finances locales. Permettez-moi néanmoins de vous faire part de mon sentiment : le montant du Dilico 2 est excessif et devrait, à mon sens, être réduit en limitant l'effort des départements et en épargnant les communes. En outre, il me semble qu'une reconduction du Dilico en 2026 ne pourra se faire que dans les conditions du « Dilico 1 » proposé en 2025 par le Sénat, avec l'assurance d'un juste retour des sommes prélevées aux collectivités contributrices.

En conclusion, je vous invite à adopter sans modification les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », ainsi que les articles 72, 73, et 75 modifiés par les amendements que nous vous soumettons. Nous vous proposons en revanche de supprimer l'article 74, qui tend à fusionner les dotations d'investissement aux collectivités territoriales. Nous vous proposons enfin d'attendre d'y voir plus clair sur la première partie du PLF pour nous prononcer sur le Dilico et sur le fonds de sauvegarde des départements.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les observations faites par Stéphane Sautarel et Isabelle Briquet se traduiront dans nos propositions. Quoi qu'il en soit, nous allons très certainement diminuer substantiellement l'effort proposé par le Gouvernement en direction des collectivités locales – un effort au demeurant très constant, comparable à celui qui avait été demandé par Michel Barnier lorsqu'il était Premier ministre.

Au-delà des chiffres, il est important de s'attacher au message politique, à l'heure où nous n'avons plus ni cap ni boussole et où le pouvoir exécutif cherche à transférer au Parlement le mistigri de l'instabilité. Nous prendrons nos responsabilités, en procédant à des arbitrages ; c'est notre rôle, et même notre devoir.

Je souhaite revenir sur le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales, le Dilico, qui porte la marque du Sénat. Il fallait trouver l'an dernier rapidement un dispositif de compromis, entre la volonté de l'État de freiner assez violemment les dépenses de fonctionnement et la réalité vécue par les élus locaux, confrontés aux difficultés du terrain.

Le dispositif n'est certes pas parfait, mais c'était sans doute le meilleur que l'on puisse imaginer dans ce contexte. Je reconnais toutefois que le mécanisme de retour de 90 % seulement de l'épargne constituée, par tiers sur trois ans, a pu instiller un doute dans l'esprit des élus locaux.

En formalisant rapidement cette proposition l'an dernier, nous avons à la fois pris un risque et fait un pari sur la capacité de l'État à tenir ses engagements. Nous avons aussi démontré la capacité du Parlement à trouver une voie médiane permettant de préserver les ressources des collectivités et de leur en assurer la maîtrise. J'entends aujourd'hui un certain nombre d'élus me dire qu'ils conçoivent leurs projets un peu différemment, en essayant de mieux les calibrer par rapport aux soutiens financiers externes dont ils disposent, et en redéfinissant parfois certaines de leurs priorités.

M. Marc Laménie. – Nos deux rapporteurs spéciaux ont rappelé un point important : le total des transferts et des concours financiers de l'État aux collectivités s'élève à 155 milliards d'euros.

L'initiative de supprimer l'article 74 va dans le bon sens, car elle répond aux inquiétudes légitimes que suscite chez beaucoup d'élus ruraux la fusion prévue de trois dotations, dont la DETR. Mais quelles seront les conséquences de la suppression de cet article ?

La commission départementale chargée d'examiner, sous l'autorité des préfets, les plus gros projets, ceux dont le montant de subvention de DETR est supérieur à 100 000 euros, va-t-elle perdurer ?

Enfin, concernant la DGF, existe-t-il des perspectives de simplification de ses modes de calcul, qui sont toujours extrêmement complexes ?

M. Bernard Delcros. – J'approuve également la suppression de l'article 74 proposée par nos rapporteurs. J'avais alerté depuis longtemps sur ce sujet, car, sous couvert de simplification, la création du FIT n'est rien d'autre que la suppression pure et simple de la DETR ! À plus long terme, il sera toutefois nécessaire d'engager une réflexion plus globale sur les modalités de soutien de l'État à l'investissement des collectivités.

S'agissant de la DSIL, en raison de l'année électorale, j'ai bien compris que les rapporteurs s'alignaient sur la position du Gouvernement et acceptaient la baisse de 200 millions d'euros prévue pour 2026. Mais proposeront-ils en 2027 de rehausser cette dotation de 200 millions d'euros pour revenir au niveau de 2025 ?

Aujourd'hui, la DETR est une enveloppe déléguée au préfet de département, tandis que la DSIL est déléguée au préfet de région. Or, pour cette dernière, on constate souvent une incertitude sur le montant qui revient aux départements. C'est pourquoi il me semblerait bienvenu de départementaliser la DSIL : le préfet de département pourrait ainsi plus facilement répartir ces différentes subventions entre les collectivités.

Il faudra également veiller, dans le PLF 2026, à ce que les montants de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) soient cohérents avec les dispositions définitivement adoptées dans la loi portant création d'un statut de l'élu local. C'est un sujet important, notamment pour les petites communes.

Je souscris enfin à la proposition des rapporteurs d'atténuer pour cette année l'effet de la réforme de l'effort fiscal, même si j'approuve évidemment le principe de cette réforme.

M. Vincent Delahaye. – S'agissant du Dilico, beaucoup d'élus ont le sentiment que cet effort a été demandé par le Sénat, alors que nous n'avons fait qu'une proposition pour atténuer les effets d'un mécanisme prévu par le Gouvernement. Il faudrait améliorer notre communication sur ce point.

Parmi les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, j'aimerais que l'on jette un œil un peu plus critique sur les compensations de TVA. On connaît les montants perçus par l'État au titre de l'investissement des collectivités, mais je réclame aussi depuis longtemps de savoir quel est le montant versé au titre de leur fonctionnement. Ce montant n'est jamais indiqué ni pris en compte, car les collectivités ne récupèrent pas cette TVA.

Je note aussi qu'un certain nombre de dotations ou de versements sont la conséquence des décisions prises par l'État de supprimer certaines recettes au bénéfice des collectivités. Il ne s'agit donc que de compensations, qui, de surcroît, ont tendance à diminuer dans le temps.

Enfin, concernant la péréquation, nous renouvelons les mêmes outils d'année en année. J'en comprends parfaitement la logique, mais ne faudrait-il pas, à un moment donné, nous arrêter et demander un bilan à la Cour des comptes ou à d'autres organismes ? Quand je vois dans votre synthèse du rapport un graphique nous présentant les Hauts-de-Seine et la Gironde comme des départements plus en difficulté que l'Indre, je me dis qu'il faudrait peut-être réfléchir à de meilleurs critères d'évaluation...

M. Grégory Blanc. – Rappelons tout d'abord que si l'on intègre toutes les suppressions prévues – je pense par exemple au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) –, l'effort demandé aux collectivités est largement supérieur à 4,6 milliards d'euros.

S'agissant du Dilico, ce n'est pas parce que nous avons, l'an dernier, amélioré dans l'urgence un dispositif mal bâti qu'il nous faut persister dans la complexité. Le Sénat s'honorera à admettre la nécessité de supprimer ce dispositif que personne ne comprend. S'il s'agissait d'un nouvel outil de péréquation nous permettant, par exemple, de mettre de l'argent de côté pour nous prémunir des effets du réchauffement climatique, nous pourrions peut-être le défendre, mais ce n'est absolument pas le cas.

Il me semble par ailleurs que l'on pourrait améliorer la façon de construire la péréquation. Les modes de calcul de la DSR évoluent, mais pas ceux de la DSU. Or il suffit pour une commune d'être éligible une année supplémentaire pour toucher la DSU majorée. Cet abondement ne cible pas particulièrement les quartiers prioritaires ou les villes les plus en difficulté ; il permet simplement de renforcer la dotation des collectivités qui la touchaient déjà auparavant. Je souhaiterais recueillir l'avis des rapporteurs sur ce point.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je voudrais saluer les propos plutôt rassurants de Stéphane Sautarel concernant le Dilico. Cette opération a été particulièrement mal vécue ici. S'il n'est pas choquant que les collectivités participent à l'effort national, ce truchement contrevient à la libre administration des communes, ce qui explique qu'il soit insupportable. Cependant, le dispositif a été mis en place, avec l'aval du Conseil constitutionnel. La perception des sommes liées au premier Dilico doit avoir lieu en 2025 et le premier versement en 2026. Existe-t-il un calendrier prévisionnel et un *modus operandi* clair ?

Enfin, un camembert dans votre rapport présente la façon dont se décomposent les transferts financiers de l'État aux collectivités, ce qui est très intéressant, mais nous aimerais aussi avoir accès à un « camembert inversé », qui représenterait les versements effectués par les collectivités à l'État.

M. Claude Nougein. – L'article 74 prévoit la fusion de plusieurs dotations à travers la création du FIT. On observe une baisse de 200 millions d'euros du total des fonds concernés.

Je voudrais rappeler ce qui s'est passé quand nous avons supprimé la réserve parlementaire, dans le cadre de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette suppression a été très dommageable pour les petites communes de départements ruraux, qui en bénéficiaient pour financer des projets structurants. On nous avait vendu l'idée que la réserve allait être reversée à la DETR, ce qui a été fait de façon partielle. Pour les départements ruraux, ces dotations dédiées à l'investissement fondent comme neige au soleil. Actuellement, beaucoup de petites communes ne peuvent investir que

grâce à la DETR. Il est important de garder des sécurités pour ces communes qui ne peuvent se passer de ces subventions.

Enfin, il faudrait se pencher sur la gouvernance des DETR. Les préfets sont devenus des proconsuls, qui décident de tout et nous présentent des projets, que l'on doit voter ou non. Il n'est pas toujours facile pour les parlementaires de faire le choix de privilégier une commune plutôt qu'une autre.

M. Claude Raynal, président. – À cet égard, il peut être utile de prendre contact avec le préfet ou le sous-préfet avant que la liste ne soit présentée à la commission.

Mme Frédérique Espagnac. – Certes, cette prise de contact peut aider, mais tout dépend des départements et de l'influence des uns et des autres.

Comme l'a dit Claude Nougein, nous avons été confrontés à plusieurs fusions de fonds. Lorsque la réserve parlementaire a été touchée, nous n'en avons récupéré qu'une toute petite partie. Cette année, une opération similaire de fusion est menée, que nous avions réussi à empêcher l'an dernier, avec Bernard Delcros.

Si la DGF n'augmente pas, les collectivités subiront une perte de pouvoir d'achat. Les plus fragiles d'entre elles seront les plus pénalisées et elles doivent être prises en compte dans le calcul de la péréquation.

Par ailleurs, les collectivités vont subir une ponction non pas de 4,6 milliards d'euros, mais de 8 milliards d'euros au total ! L'addition est lourde et correspond à 58 % de l'investissement public civil. J'alerte sur les conséquences majeures que cette ponction aura sur les petites et moyennes entreprises (PME) et sur les très petites entreprises (TPE) locales, notamment en matière de licenciements.

Dans mon département, je vois poindre une demande émanant du préfet, afin d'établir un plafond, en prévision de la fusion. Ainsi, même pour de gros projets d'aménagement du territoire, quand les conseils départementaux ne sont plus en capacité d'aider, quand même les régions revoient massivement les aides qu'elles accordent aux communes, on peut imaginer ce qui peut rester pour l'investissement local.

Je voudrais rappeler que si l'endettement collectif des collectivités s'élève à 10 milliards d'euros depuis 2017, celui de l'État atteint 880 milliards d'euros.

Enfin, ce budget prévoit une baisse des compensations fiscales qui entraînera une perte de 1,3 milliard d'euros pour les collectivités, un écrêttement de TVA qui entraînera une perte de 700 millions d'euros, une hausse des cotisations dues par les employeurs à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales (CNRACL) correspondant à 1,3 million d'euros de dépenses supplémentaires, un doublement du Dilico entraînant un prélèvement de 2 milliards d'euros et j'en passe ; l'addition est

élevée et je suis inquiète des conséquences pour nos territoires dans les deux ans à venir.

M. Olivier Paccaud. – Je voudrais évoquer le fonds de sauvegarde des départements. Vous insistez sur le fait qu'un nombre croissant de départements y sont éligibles et que les critères devraient être révisés. Or tous les départements voient leur situation se dégrader et tous sont confrontés au problème de la compensation insuffisante, même ceux qui ne sont pas éligibles. Dans ceux qui ne bénéficieront pas du fonds, on pourrait éprouver un sentiment d'injustice et se dire qu'on est puni parce qu'on a fourni trop d'efforts, ou parce qu'on a trop bien géré. Qu'entendez-vous par cette révision des modalités de répartition ?

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Monsieur Laménie, la suppression de l'article 74 aurait pour conséquence de conserver les dotations séparées, comme c'est le cas actuellement.

Monsieur Delcros, nous sommes d'accord quant à la nécessité de supprimer la création du FIT et de préserver les dotations pour les communes, surtout pour les communes rurales. De plus, une départementalisation de la DSIL permettrait de clarifier les choses et serait plus cohérente à l'échelle de nos territoires.

La DPEL relève de la première partie du PLF et constitue une préoccupation qui est prise en compte de façon commune.

Monsieur Blanc, je partage le sentiment général exprimé sur le PLF et les crédits de la mission. Concernant la croissance de la DSU, moins importante que celle de la DSR, il faut rappeler que la DSR a été longtemps mise de côté et qu'un rattrapage est en cours. Je sais que les communes urbaines aimeraient une plus grande prise en compte de leurs particularités.

Monsieur Nougein, le risque de suppression de la DETR est pour l'instant écarté. Nous nous efforcerons de faire en sorte que les communes rurales soient aidées.

Madame Espagnac, je partage votre constat : l'effort demandé ne s'élève pas à 4,6 milliards d'euros, mais plutôt à 7,5 milliards d'euros. Si nous ne l'amendons pas suffisamment, ce PLF aura des répercussions sur nos communes et sur l'économie de nos territoires. En effet, les collectivités sont des donneuses d'ordre importantes et procurent du travail à nombre d'entreprises, grâce aux marchés qu'elles octroient. Il ne faut pas négliger ces effets induits, surtout en période de crise. Taper durement sur les collectivités aurait des conséquences dramatiques pour nos territoires.

Il semblerait que le montant du fonds puisse doubler, pour atteindre 600 millions d'euros. D'après nos discussions avec les représentants de l'ADF, il serait souhaitable que les critères de répartition soient revus, afin qu'un plus grand nombre de départements puissent en bénéficier. Nous y reviendrons

dans un second temps, après le vote de la première partie, et souhaitons donc résERVER l'article concerné.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – Au sujet de l'effort fourni par les collectivités, nous n'évoquons ici que le périmètre lié aux dotations. Le volet concernant les charges et les incidences dépendant d'autres décisions n'est pas pris en compte, comme c'était le cas les années précédentes. L'objectif est de réduire le montant annoncé des efforts, notamment pour ne pas nuire à l'investissement public et éviter les effets contre-cycliques sur la croissance. Nous réservons le vote sur certains articles, afin d'attendre d'avoir une vision globale.

Monsieur Paccaud, les critères de répartition ont été revus par le Gouvernement dans le cadre de l'enveloppe réduite de 300 millions d'euros, afin de faire remonter le seuil d'éligibilité. Si le montant est finalement porté à 600 millions d'euros, nous pourrons abaisser le seuil. Il s'agissait aussi de tenir compte de critères qui ne sont pas intégrés, comme celui de la population, ce qui créerait des divergences importantes d'intervention entre les départements. Nous y reviendrons après l'adoption de la première partie.

Sur la question des transferts, certains ne sont pas compensés ou ne le sont pas comme ils devraient l'être. Nous nous penchons sur ce sujet avec Isabelle Briquet, dans le cadre de notre mission de contrôle sur la DGF, pilier des relations entre l'État et les collectivités. En raison de l'historique et de la sédimentation de cette dotation, certaines situations sont devenues incompréhensibles. En même temps, il est très difficile de réformer un tel monstre. Pour autant, nous reviendrons sur cette question début 2026, en présentant des éléments intégrant la question des transferts et des compensations. En la matière, le dispositif de prélèvements sur recettes (PSR) sur les valeurs locatives industrielles constitue le dernier exemple en date : en raison de la dynamique de cette compensation, l'État envisage de la limiter ou de l'encadrer. Nous essaierons de travailler au « camembert inversé » pour avoir une meilleure visibilité sur ces sujets.

Depuis de nombreuses années, la tendance est de renforcer la péréquation. Aujourd'hui, la DGF globale est à peu près divisée en deux : une moitié pour la péréquation et une moitié pour la partie forfaitaire. Au début, la partie forfaitaire représentait l'essentiel de la dotation. Il faudrait mesurer les résultats et les incidences d'une telle répartition.

J'en viens au Dilico. Il est possible qu'il y ait un problème de communication en la matière, que l'initiative malheureuse du Gouvernement autour du Dilico 2 nous permettra peut-être de commencer à résoudre. Il s'agira de valoriser ce que le Sénat peut faire pour proposer un système plus juste. Je trouve au moins une vertu au Dilico : il s'agit d'un dispositif d'épargne forcée, qui permet une mise en réserve avec assurance de retour. À cet égard, le fait que le PLF prévoie la tenue des engagements liés au premier tiers de retour semble plutôt rassurant ; le dispositif ne sera pas confiscatoire

pour les collectivités. Surtout, il permet d'éviter un blocage à ce niveau, qui pourrait devenir irréversible. Pour autant, nous proposons de réserver le vote sur l'article concerné, pour travailler sur le sujet et considérer, en ayant une vision globale des efforts fournis, comment aménager le dispositif et le différencier selon des blocs de collectivités, afin de mieux prendre en compte les besoins et les capacités de chacune.

Pour les dotations d'investissement, nous proposons de ne pas valider la création du FIT, car nous partageons vos craintes. Nous considérons qu'il faut conserver des spécificités et des moyens pour ces dotations. Concernant la mesure conjoncturelle liée à la DSIL, nous nous engageons à proposer le rétablissement des crédits l'année suivante. Sur la question de la gouvernance, nous sommes ouverts à des propositions d'évolution. Nous pouvons déjà noter qu'il existe au moins une instruction unique et que la commission départementale aborde les dossiers liés à la DTER et à la DSIL, même si la visibilité n'est pas facilitée pour cette dernière, puisque son enveloppe reste régionale.

Le premier versement lié au Dilico aura lieu en 2026. Il sera effectif pour 30 % de la somme. En effet, pour répondre à une obligation constitutionnelle, lorsqu'un fonds est créé, une part doit être réservée à la péréquation. Dans ce cas, cette part s'élève à 10 % et les 90 % restants seront versés aux collectivités contributrices sur trois ans, à raison de 30 % par an.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Il n'y a pas de calendrier précis ?

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – Cela fonctionnera par douzièmes. Si le Dilico est reconduit en 2026 et si des collectivités contributrices en 2025 le restaient en 2026, on procéderait à une opération de solde : il faudrait soustraire le retour prévu au titre de 2025 à la contribution de 2026.

Je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spécial. – J'y suis défavorable.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 72

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-21 (FINC.1) vise à prévoir une neutralisation de l'impact financier de la réforme de l'effort fiscal intervenue en loi de finances initiale pour 2022 à hauteur de 60 % en 2026.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Cet amendement s'inscrit dans la logique de ce que nous avions fait l'an dernier.

L'amendement n° II-21 (FINC.1) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 72, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article 73

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 73.

Article 74

L'amendement de suppression n° II-22 (FINC.2) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat de supprimer l'article 74.

Article 75

L'amendement rédactionnel n° II-23 (FINC.3) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 75, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article 76

La commission a décidé de réserver son vote sur l'article 76.

Article 77

La commission a décidé de réserver son vote sur l'article 77.

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – Avis favorable à l'adoption des crédits du compte de concours financier.

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale. – Avis défavorable.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

*

* * *

Réunie le 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen des articles 76 et 77, rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », précédemment examinés et réservés.

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons nos travaux par l'examen des articles 76 et 77, rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » précédemment examinés et réservés.

EXAMEN DES ARTICLES PRÉCÉDEMMENT RÉSERVÉS

Article 76 (précédemment réservé)

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial de la mission « Relations aux collectivités territoriales ». – Lorsque nous nous sommes réunis, la semaine dernière, pour évoquer la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et les articles qui y sont rattachés, nous vous avions proposé de réserver notre vote sur deux articles : d'une part, l'article 76, qui concerne le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico) pour 2026 et, d'autre part, l'article 77 relatif à la répartition du fonds de sauvegarde des départements.

Lundi dernier, nous avons adopté, sur l'initiative du rapporteur général, un certain nombre de dispositions visant à alléger l'effort des collectivités territoriales : il nous revient aujourd'hui de compléter la copie.

S'agissant de l'article 76, je rappelle que le Dilico 2, dont la création est proposée, serait de nature à opérer des prélèvements pour un montant total de 2 milliards d'euros, soit le double de la contribution consentie en 2025. Les communes seraient appelées à contribuer à hauteur de 720 millions d'euros, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à hauteur de 500 millions d'euros, les départements à hauteur de 280 millions d'euros et les régions à hauteur de 500 millions d'euros.

Le président du Sénat a proposé de limiter la contribution totale des collectivités territoriales à 2 milliards d'euros pour 2026, contre 4 milliards d'euros « nets » dans la copie gouvernementale.

Le rapporteur général a présenté des propositions permettant d'alléger de 910 millions d'euros cet effort, en atténuant la baisse de la compensation des locaux industriels à hauteur de 610 millions d'euros et en abondant de 300 millions d'euros supplémentaires le fonds de sauvegarde des départements.

Afin d'atteindre une contribution totale de 2 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, je vous propose donc de diminuer de 1,1 milliard d'euros l'effort consenti au titre du Dilico en 2026, pour une contribution, au total, de 890 millions d'euros.

Conformément aux engagements pris par le président du Sénat au Congrès des maires de France, les communes seraient intégralement exonérées du Dilico en 2026, compte tenu des efforts qu'elles consentent par ailleurs. La contribution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) serait divisée par deux et ainsi ramenée à son niveau de 2025, soit 250 millions d'euros.

La contribution des départements serait, elle aussi, divisée par deux, compte tenu de leurs difficultés actuelles, pour s'établir à 140 millions d'euros. Je précise à ce sujet que les départements éligibles au fonds de sauvegarde

seraient exonérés du Dilico ; si vous adoptez l'amendement qu'Isabelle Briquet vous présentera dans un instant, seule une vingtaine de départements demeureraient contributeurs.

Nous vous suggérons de conserver la contribution des régions au niveau proposé, puisque leurs difficultés semblent moindres que celles des départements et qu'elles ne fournissent guère d'effort au titre des autres mesures du projet de loi de finances (PLF) pour 2026.

Enfin, je vous propose de rejeter en bloc les modalités de fonctionnement du Dilico 2, qui pourraient, dans de nombreux cas, se traduire par le non-reversement des sommes prélevées. Ce serait ainsi le Dilico initial, celui que nous avons adopté l'année dernière, qui serait reconduit, avec la garantie d'un juste retour aux contributeurs des sommes mises en réserve au titre de cette « épargne forcée ».

En somme, je vous propose de fixer un Dilico « brut » de 890 millions d'euros, qui exonérerait intégralement les communes. Compte tenu des versements du Dilico 1 attendus en 2026, le Dilico « net » pour l'année prochaine serait seulement, si je puis dire, de 560 millions d'euros. Tel est l'objet de l'amendement n° II-24 (FINC.1).

L'amendement n° II-24 (FINC.1) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 76, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Article 77 (précédemment réservé)

Mme Isabelle Briquet, rapporteure spéciale de la mission « Relations aux collectivités territoriales ». – L'article 77 prévoit le versement, en 2026, des sommes affectées au fonds de sauvegarde des départements, y compris l'abondement de l'Etat prévu par l'article 33 du présent PLF. Lundi dernier, la commission a adopté la proposition du rapporteur général de porter cet abondement à 600 millions d'euros.

Cette demande centrale de l'Assemblée des départements de France ayant été entendue, nous vous proposons, par notre amendement FINC.2, de revenir aux critères d'éligibilité de 2024. Cet amendement permettra à une soixantaine de départements de bénéficier du fonds de sauvegarde, contre seulement une trentaine dans la proposition initiale du Gouvernement.

Toutefois, les simulations que nous avons réalisées ont mis en lumière la pertinence d'une modification des critères de répartition des sommes reversées au titre du fonds de sauvegarde. En 2024 en effet, ces sommes avaient été réparties en deux enveloppes d'environ 50 millions d'euros, dont l'une ne tenait pas compte de la population. Or, si ce mode de répartition peut être légitime si les montants à répartir sont relativement faibles, il risque de biaiser sérieusement la répartition lorsque ces montants sont plus importants et lorsque les rangs des bénéficiaires comptent des départements de taille

importante, comme le Nord, le Pas-de-Calais ou encore les Bouches-du-Rhône par exemple.

Pour ne prendre qu'un exemple, si le cadre fixé en 2024 était inchangé, un département percevrait 65 euros par habitant, soit près de quatre fois la moyenne du montant par habitant qui serait perçu par les autres départements et près de deux fois le montant par habitant perçu par des départements comme la Guadeloupe ou la Martinique, lesquels sont pourtant plus peuplés et qui connaissent des difficultés sociales encore plus prononcées. Surtout, ce montant serait près de six fois supérieur au montant par habitant perçu par de grands départements, comme le Pas-de-Calais ou les Bouches-du-Rhône, qui connaissent pourtant aussi des difficultés très prononcées.

C'est pourquoi nous vous proposons de limiter l'ampleur de l'enveloppe ne tenant pas compte de la population, afin de la ramener au quart du montant total, soit 150 millions d'euros, le reste des 600 millions d'euros étant réparti en tenant compte à la fois de l'indice de fragilité sociale et de la population.

Tel est le sens de l'amendement n° II-25 (FINC.2) que nous vous proposons conjointement.

L'amendement n° II-25 (FINC.2) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 77, sous réserve de l'adoption de son amendement.

*

* * *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'Etat », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Jean Léonce DUPONT, président du département du Calvados et président de la commission finances de l'ADF ;
- M. Paul SIMONDON, maire adjoint de la Ville de Paris ;
- Mme Amélie GONDRÉ-NASCIMENTO, cheffe de cabinet de M. Paul SIMONDON ;
- Mme Élodie DUBRULLE, chargée des relations avec le Parlement.

Intercommunalités de France

- M. Sébastien MIOSSEC, président délégué d'Intercommunalités de France ;
- M. Nicolas LAROCHE, responsable du pôle finances et fiscalité ;
- M. Gilles CARREZ, président du Conseil national d'évaluation des normes ;
- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Thomas FAUCONNIER, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Yoann BLAIS, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Paul OUVRARD, adjoint au chef de bureau des concours financiers de l'État ;
- M. Pierre MADELIN, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État ;
- M. Alexandre NATAF, stagiaire au bureau des concours financiers de l'État.

Table-ronde des représentants du bloc communal

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

- M. Joël BALANDRAUD, vice-président, maire d'Evron, président de la Communauté de communes des Coëvrons et président des maires de Mayenne ;
- M. Alexandre HUOT, conseiller finances du département intercommunalités et territoires ;
- Mme Charlotte RIGAULT, conseillères finances locales ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, responsable des relations avec le Parlement.

France Urbaine

- M. Paul SIMONDON, adjoint à la Maire de Paris en charge des finances, du budget, de la finance verte et des affaires funéraires ;
- Mme Amélie GONDRÉ-NASCIMENTO, cheffe de cabinet de M. Paul SIMONDON ;
- M. Franck CLAEYS, délégué adjoint ;
- Mme Sarah BOU SADER, conseillère relations parlementaires ;
- M. Arnaud SORGE, délégué général.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Yvan LUBRANESKI, membre du bureau.

Villes de France

- M. Jean-François DEBAT, président délégué ;
- M. Armand PINOTEAU, directeur général adjoint.

Association des Petites Villes de France

- M. Daniel CORNALBA, membre du bureau, maire de l'Étang-la-Ville ;
- M. André ROBERT, délégué général ;
- Mme Emma CHENILLAT, responsable finances et fiscalité locales.

*

* *

- Contribution écrite -

Régions de France

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>