



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 38

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteur spécial : M. EMMANUEL MANDON

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	13
I. LE PROGRAMME 119 <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS</i>	13
A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS RESTENT STABLES.....	13
1. La DETR : un instrument généraliste de soutien à l'investissement des communes	14
a. Une conception très extensive des bénéficiaires de la dotation.....	14
b. L'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement continue de se réduire	16
2. La DSIL de droit commun reste stable ; la DSIL exceptionnelle continue de décroître.....	17
a. Les projets structurants financés par la dotation.....	17
b. Les modalités et le niveau de financement de la DSIL de droit commun restent stables.....	18
c. La consommation des crédits de paiement de la DSIL exceptionnelle se poursuit....	19
3. La DPV : à périmètre constant, une incitation maintenue	20
4. Le périmètre et les critères de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales ont été précisés par décret en juillet 2024.....	23
5. La dotation forfaitaire « titres sécurisés » remplit ses objectifs.....	24
6. Les montants de DSID sont inchangés	25
B. LES CRÉDITS RELATIFS À LA DGD DEMEURENT STABLES.....	26
1. Les dotations générales de décentralisation : des crédits gelés pour un droit constant	26

II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION ..	28
1. Les subventions exceptionnelles du programme connaissent une consommation progressive des AE ouvertes lors de l'exercice précédent.....	29
2. Le fonds « violences urbaines » connaît une consommation progressive de ses autorisations d'engagement.....	30
3. Les dotations de compensation ultramarines ne connaissent aucune évolution significative.....	30
III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR LES ARTICLES 73, 74 ET 76 DE LA CONSTITUTION	31
A. LE COMPTE D'AVANCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ORGANISE LE VERSEMENT PAR MENSUALITÉS DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS.....	33
1. Le compte d'avance aux collectivités assure la prévisibilité des transferts de l'État par des avances mensuelles aux collectivités locales.....	33
2. L'État assure un versement régulier des avances aux collectivités par douzièmes...	34
3. Le compte d'avances fait par ailleurs l'objet de prélèvements importants.....	36
B. LE COMPTE D'AVANCES AFFICHE UN LEGER DÉFICIT APRES UN RETOUR A L'EXCÉDENT EN 2024	37
SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
<i>Article 61</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).....	39
<i>Article 62</i> : Répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	57
<i>Article 63</i> : Répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde destinés au stockage de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo).....	62
<i>Article 64</i> : Instauration et affectation d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales.....	68
EXAMEN EN COMMISSION	73
Liste des personnes auditionnées par le rapporteur SPÉCIAL	111

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits demandés pour la **mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT)** en 2025 s'élèvent, à **périmètre constant** ⁽¹⁾, à 4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (– 2,06 %) et 4 milliards d'euros en crédits de paiements (+ 2,51 %) par rapport à la LFI 2024. Mis à part la réduction des AE pour les concours exceptionnels aux collectivités d'une part (programme 122), et la hausse progressive de la consommation des CP des dotations d'investissement d'autre part (programme 119), la mission présente un périmètre et des crédits **sensiblement similaires** à ceux ouverts en 2024. Ainsi, les dotations d'investissement ont été préservées, et l'affectation à la transition écologique a été confirmée.

Dans le contexte budgétaire contraint actuel, ce sont les articles rattachés à la mission RCT qui soulèvent les interrogations les plus importantes.

L'article 61 relatif à la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ne devrait pas susciter de vives polémiques. Le rapporteur spécial approuve les mesures de simplification et d'actualisation des indicateurs de la DGF et d'autres dotations. La progression de la péréquation verticale (+ 380 millions d'euros) n'a cette année pas été abondée par l'État, mais financée par écrêtement de la DGF.

L'article 62 tire les conclusions logiques d'une décision récente du Conseil constitutionnel censurant les modalités dérogatoires de répartition interne du FPIC au sein des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP). **Le rapporteur approuve le dispositif de normalisation** proposé par le gouvernement, seule éventualité envisageable, malgré les inévitables difficultés de transition en 2025 pour les EPT concernés. Toute autre mesure — disposition transitoire ou dérogatoire — ferait courir des risques juridiques significatifs aux collectivités concernées.

L'article 63 fait évoluer les modalités de répartition du produit des taxes et des dispositifs d'accompagnement au **stockage de déchets radioactifs, en préparation de l'autorisation du projet Cigéo**. Compte tenu de la grande sensibilité du sujet, le rapporteur spécial s'étonne de l'imprécision du dispositif proposé, tout en comprenant la **nécessité de lui conserver une certaine souplesse** pour répondre à des équilibres politiques locaux complexes et évolutifs.

(1) Une comparaison aux crédits demandés en PLF 2024 ferait état d'une baisse de 360 millions d'euros en AE et de 280 millions d'euros en CP, en raison de la diminution par amendement de 360 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation des régions.

Enfin, **l'article 64** propose l'instauration **d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales** et en détermine les modalités d'affectation. Ce dispositif a suscité, il fallait s'y attendre, de vives critiques. **Les multiples exonérations et aménagements dont il est assorti conduisent le rapporteur spécial à en faire une évaluation plus mesurée.** Ni le montant du prélèvement envisagé en 2024 (3 milliards d'euros), ni le mécanisme de réattribution aux collectivités, ne semblent démesurés au vu du contexte actuel des finances publiques. **Ce sera au travail parlementaire d'améliorer les équilibres** proposés par ce fonds de réserve, afin de concilier le redressement des finances publiques, l'autonomie des collectivités et l'équité entre les territoires.

Ce projet de loi de finances **préserve donc largement les crédits de la mission RCT stricto sensu, mais propose des évolutions notables quant aux transferts financiers de l'État aux collectivités.** Le rapporteur spécial en appelle à la responsabilité de chacun pour trouver un équilibre satisfaisant pour les relations entre l'État et les collectivités, qui devrait être évalué à l'échelle globale du PLF, et non des seuls crédits de la mission.

La distinction entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires, et la conception même des missions et des programmes voulue dès l'origine par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 modifiée, **conduisent à restreindre considérablement le champ du présent rapport.** Elles en limitent donc la contribution à la correcte appréciation des relations globales entre l'État et les collectivités territoriales, qui comportent plus que jamais, au demeurant, un volet fiscal.

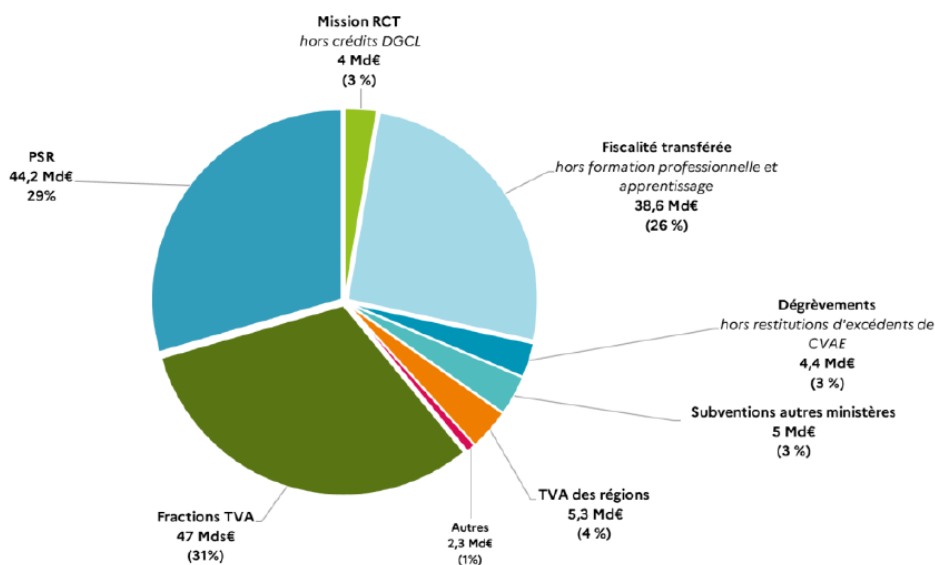
Surtout, le cadre formellement contraint du rapport **ne permet pas de tirer toutes les conséquences** souhaitables du fait que la situation de ces collectivités ne constitue pas un ensemble homogène et qu'il faut apprécier leurs relations avec l'État en différenciant clairement le bloc communal, les départements et les régions. À cet égard, le rapporteur spécial tient à appeler tout particulièrement l'attention sur les difficultés des départements, exposés à un effet de ciseaux lié à un retournement conjoncturel de leurs ressources pilotables (DMTO) alors que leurs missions de cohésion sociale et charges afférentes sont en forte progression.

Face à ces difficultés, le rapporteur insiste sur la nécessité de définir une solution de compromis plus satisfaisante pour les départements dans le PLF 2025. Il lui paraît indispensable d'une manière générale **d'instaurer des relations plus efficaces** et un renouvellement du dialogue institutionnel **entre l'État et les collectivités territoriales, notamment dans la perspective des indispensables réformes à venir et de la refonte de la fiscalité locale.**

INTRODUCTION

L'ensemble des **transferts financiers de l'État aux collectivités locales** hors mesures exceptionnelles représente dans le projet de loi de finances pour 2025, à périmètre courant ⁽¹⁾, un montant de **104 milliards d'euros, en progression de 884 millions d'euros, soit de 0,86 % par rapport à la LFI 2024**. Ces transferts forment un ensemble hétéroclite de fiscalité transférée, de transferts financiers divers et de **concours financiers de l'État** répartis comme suit.

RÉPARTITION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2025



Source : rapport sur les finances publiques locales 2024.

• **Les concours financiers**, définis par l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui s'élèvent à **53,4 milliards d'euros (– 983 millions d'euros)** comprennent :

– les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales pour 37,7 milliards d'euros, qui comprennent notamment la Dotation globale de

(1) À noter qu'une comparaison au PLF 2024 verrait une baisse de 500 millions d'euros, en raison notamment de la réduction par amendement de 360 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation des régions en raison de la recentralisation de la compétence vaccination en Ardèche et Charente-Maritime.

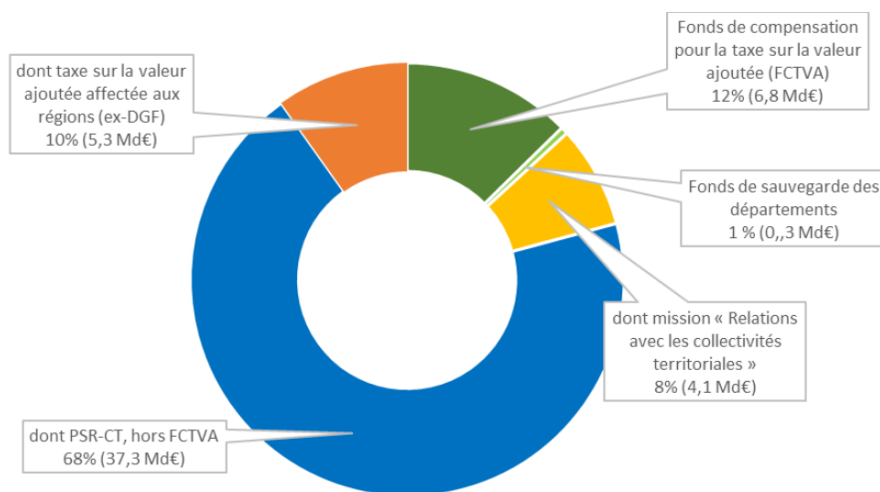
fonctionnement (DGF, 27,245 milliards d'euros) mais pas le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 6,846 milliards d'euros) qui n'est pas considéré comme un concours de l'État ;

– le produit de l'affectation de la fraction de **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF pour 5,27 milliards d'euros ;

– les crédits du budget général relevant de la **mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT)** pour 4 milliards d'euros.

L'État poursuit trois objectifs essentiels à travers ces concours financiers : compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation, soutenir l'investissement local et renforcer la péréquation territoriale.

RÉPARTITION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS POUR 2025



Source : Rapport sur les finances publiques locales 2024.

● La **mission RCT** ne constitue, comme l'illustre le graphique ci-dessus, qu'une part minoritaire (8 %) des concours financiers de l'État aux collectivités. Elle comprend pour l'essentiel les crédits des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales. Schématiquement, celles-ci peuvent se regrouper en deux catégories :

– Les **dotations destinées à subventionner des projets d'investissements locaux**. Se trouvent parmi elles des crédits au bénéfice du bloc communal comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation politique de la ville (DPV). D'autres financent les projets départementaux à l'instar de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

– Les **dotations visant à compenser le transfert de compétences ou les pertes de recettes fiscales** pour les collectivités territoriales. Y figure notamment l'ensemble des dotations globales de décentralisation (DGD) déclinées à chaque échelon territorial.

Les crédits demandés pour 2025 au titre de la mission RCT s'élèvent à 4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (– 2,06 %) et 4 milliards d'euros en crédits de paiements (+ 2,51 %) par rapport à la LFI 2024.

La mission *RCT* est composée de deux programmes :

– le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (3,8 milliards d'euros en AE et 3,74 milliards en CP) ;

– le programme 122 *Concours spécifiques et administrations* (212 millions d'euros en AE et 314 millions d'euros en CP).

La mission est en outre associée au **compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales** sur lequel transitent essentiellement les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales en avance sur le produit des impositions et taxes qu'elles perçoivent sur le contribuable local.

Sa maquette budgétaire a été légèrement modifiée en conséquence de l'extinction de certains dispositifs temporaires, et du regroupement de lignes budgétaires (regroupement de quatre lignes DSIL, bascule du *concours à l'entretien de la voirie de Paris* dans la *DGD voirie*). Les sept indicateurs employés jusqu'à 2024 sont regroupés autour de trois indicateurs (taux de subvention, délais et effet de levier), déclinés pour chacune des quatre dotations d'investissement.

● **Le montant des PSR** est anticipé à **44,16 milliards d'euros** à périmètre constant, soit une baisse de 890 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

Parmi les évolutions notables, il faut souligner la préservation de l'ensemble des crédits à montants stables, et la progression de 5 points des cibles d'investissements concourant à la transition écologique pour les dotations d'investissement de l'État (DSID, DSIL, DETR). **Le rapporteur spécial salue cette préservation du soutien de l'État** à l'investissement des collectivités, et son orientation vers ces enjeux structurants de notre époque que sont l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

La **DGF**, qui s'élève à **27,245 milliards d'euros**, présente un montant stable par rapport à la LFI 2024.

Les **variables d'ajustement** ⁽¹⁾ feraient l'objet de minoration à hauteur de 487 **millions d'euros**, en hausse de 420 millions d'euros par rapport à 2024. Ces diminutions s'imputent sur les parts communales et intercommunales, départementales et régionales de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ainsi que sur le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Elles affectent à hauteur de 39 millions d'euros les départements, dont la contribution est ainsi limitée à 8 % du total, de 260 millions d'euros le bloc communal (53 %) et de 190 millions d'euros les régions (39 %). **Cette répartition vise à tenir compte de la situation financière de chaque échelon de collectivités, ce dont le rapporteur spécial prend acte.**

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE 2022 À 2025

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	PLF 2025
PSR compensation du relèvement du seuil du versement transport (AOM)	–	–	–	–
FDPTP (départements)	–	–	13	–
FDPTP (bloc communal)	–	–	–	57
Dotation « carrée » des départements	–	10	–	–
Dotation « carrée » des régions	25	15,8 ⁽²⁾	–	–
DCRTP du bloc communal	–	–	14	202,23
DCRTP des départements	–	5	20	39
DCRTP des régions	25	14,2	20	188,67
Montants à prélever en LFI	50	45	67	487

Source : direction du budget et commission des finances.

● Le montant **prévisionnel de FCTVA** ⁽³⁾ pour l'exercice 2025 s'établit à 6,846 milliards d'euros, en baisse de 258 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2024. Cette prévision en baisse s'explique par le projet de révision des conditions d'attribution du Fonds, reposant sur une réduction de son taux de remboursement de 1,554 points (de 16,404 à 14,850) et sur l'exclusion des dépenses d'entretien des bâtiments publics, de la voirie et des réseaux payés (article 29 PLF 2025) : l'effet cumulé de ces modifications représenterait 800 millions d'euros de subvention en moins en rythme de croisière. **Le rapporteur spécial regrette**

(1) Les variables d'ajustement sont issues de la LFI 2008, qui prévoyait un « contrat de stabilité » limitant à l'inflation la progression de l'ensemble des concours de l'Etat. L'évolution des dotations dont les taux de croissance sont supérieurs à l'inflation est ainsi compensée par la baisse correspondante de certaines dotations, dites « variables d'ajustement ». Aujourd'hui, ces variables d'ajustement persistent, et portent essentiellement sur la compensation d'anciens allègements de taxe professionnelle, supprimée en 2010. En 2025, leur montant s'élèverait à 3,750 milliards d'euros.

(2) La dotation « carrée » des régions est supprimée en 2023, entraînant une minoration de facto de 15,8 millions d'euros.

(3) Créé en 1977, le FCTVA vise à soutenir l'investissement des collectivités territoriales. Son périmètre a significativement évolué depuis, intégrant progressivement de nouveaux types de dépenses d'investissement. Son montant correspond actuellement à l'application d'un taux de 16,404 % aux dépenses éligibles des collectivités, ce qui équivaut à neutraliser la TVA acquittée par les collectivités. Pour plus d'informations, consulter les articles L1615-1 à L1615-13 du CGCT.

que le soutien de l'État à l'investissement des collectivités serve de variable d'ajustement dans ce contexte de dégradation des finances publiques.

- Le montant de la **TVA affectée aux régions** est estimé à 5,27 milliards d'euros, soit un montant inchangé par rapport à la LFI 2024 en raison de l'absence d'affectation de la dynamique de TVA aux collectivités en 2025 (article 31 du PLF 2025). **Ce gel doit demeurer exceptionnel**, sous peine de rompre la confiance avec les collectivités qui s'attendaient à une recette fiscale dynamique permettant la compensation financière des réformes récentes de la fiscalité locale.

- Pour leur part, **les départements** perçoivent, depuis 2021, **une fraction de TVA de 250 millions d'euros** en compensation de la perte de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), afin de renforcer le soutien aux départements les plus fragiles. Depuis 2022, la dynamique de cette fraction de TVA est reversée à un **fonds de sauvegarde des départements** qui bénéficie aux départements confrontés à une baisse importante des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et à une hausse importante des charges liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS). En 2025, le montant total de la fraction de TVA et de sa dynamique affectées aux départements, devrait s'élever à **281 millions d'euros**, soit un montant stable par rapport à 2024 (article 31 du PLF 2025).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT EN 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant / %		LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant / %	
119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 798,2	3 798,5	+ 0,3	+ 0,007 %	3 711,7	3 745,5	33,8	+0,91 %
1 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 970,2	1 970,2	0	0	1 830	1 847	+ 17	+ 0,93 %
DETR	1 046	1 046	0	0	918	924	+ 6,5	+ 0,7 %
DPV	150	150	0	0	130	130	0	0
DSIL	570	570	0	0	549,4	531,7	– 17,7	– 3,3 %
DTS / IRPM / DCI	104	104	0	0	104	104	0	0
Dotation aménités rurales	100	100	0	0	100	100	0	0
2 – DGD des communes	141,1	140,9	– 0,2	– 0,14 %	141	140,9	– 0,1	– 0,14 %
3 – Soutien aux projets des départements et des régions	211,8	211,8	0	0	155	167,7	+ 12,7	+ 8,29 %
4 – DGD des départements	265,4	265,4	0	0	265	265	0	0
5 – DGD des régions	937,5	938,3	+ 0,8	+ 0,08 %	937,5	938,3	+ 0,8	+ 0,08 %
6 – DGD concours particuliers	272	272,5	+ 0,5	+ 0,15 %	272	272,4	+ 0,4	+ 0,15 %
9 – DSIL exceptionnelle	0	0	0	0	111	114	+ 4	+ 3,18 %
122 – Concours spécifiques et administration	297,5	212	– 38	– 15,2 %	249,6	314	+ 64	+ 26 %
1 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	139,3	50,3	– 89	– 64 %	+ 91	152	+ 61	+ 67,2 %
2 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	8,3	10,7	+ 2,4	+ 29,4 %	+ 8,7	+ 11,1	+ 2,4	+ 28 %
4 – Dotations outre-mer	149,9	151,2	+ 0,3	+ 0,83 %	149,9	151,2	+ 1,3	+ 0,83 %
Total mission	4 400	4 360	– 40	– 0,9 %	4 488	4 276	– 212	+ 2,51 %

Source : projet annuel de performances 2025.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I. LE PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS

Au cours de ses auditions, le rapporteur a pu mesurer l'importance que revêtent aux yeux des collectivités les dotations d'investissement portées par ce programme. En particulier, elles **contribuent au développement durable et à l'attractivité des territoires**. Les ressources ainsi procurées au bloc communal (DETR, DSIL, DPV) comme aux départements (DSID) matérialisent l'engagement de l'État en faveur de l'investissement local, en adéquation avec les politiques publiques qu'il conduit au niveau national.

Soutien des collectivités dans la crise énergétique et inflationniste, maintenu malgré la situation budgétaire actuelle, ces **dotations d'investissement contribuent également au financement de la transition écologique**. Complémentaires du Fonds vert, ces dotations favorisent en effet l'investissement dans des projets écologiques, tout en apportant **divers soutiens spécifiques** : aux **collectivités rurales** (DETR), aux **projets structurants** pour le territoire (DSIL), aux **communes faisant face aux difficultés** économiques et sociales (DPV).

A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS RESTENT STABLES

Les crédits prévus pour 2025 pour soutenir l'investissement du bloc communal et des départements (actions n° 1 et 3 du programme) **enregistrent une hausse** par rapport à la LFI 2024 en CP (+ 17 millions d'euros et + 12,7 millions d'euros respectivement) et demeurent stables en AE.

Cette stabilité confirme le maintien au-dessus du niveau symbolique de 2 milliards d'euros du soutien de l'État aux investissements du bloc communal et des départements.

Le rapporteur souhaite par ailleurs souligner une évolution notable de ces dotations qui **portent désormais une part minimale du soutien à des projets concourant à la transition écologique** (indicateur 1.1 du programme 119). Les cibles de pourcentage de dotations d'investissement concourant à la transition écologique **sont rehaussées de cinq points**, passant à 30 % de l'enveloppe de la DSID, 25 % de la DETR et 35 % de la DSIL.

À travers ces cibles, le rapporteur spécial note la volonté de verdir les investissements des collectivités territoriales. Il relève par ailleurs que ces cibles

rehaussées ont déjà été atteintes en 2023 selon le RAP 2024, atteignant respectivement 42 % pour la DSID, 31 % pour la DETR et 43 % pour la DSIL. Les objectifs fixés sont donc réalistes, et pourront poursuivre leur dynamique haussière.

1. La DETR : un instrument généraliste de soutien à l'investissement des communes

Issue d'une fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a pour vocation de soutenir l'investissement local des collectivités rurales du bloc communal. Elle fait l'objet d'une répartition **par enveloppes départementales** gérées par les préfets de départements et fonctionne selon une logique d'appels à projets.

Depuis 2018, ses crédits sont stables à hauteur de **1 046 millions d'euros en AE**, montant reconduit en 2025. Pour 2025, il est prévu une augmentation de 6,5 millions d'euros des **CP à 924 millions d'euros** (+ 0,7 %).

a. Une conception très extensive des bénéficiaires de la dotation

La DETR résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement des communes (DGE « communes ») et de la dotation de développement rural (DDR), opérée par la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾.

Sont **éligibles** au bénéfice de la DETR les **communes** :

– dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;

– dont la population est supérieure au seuil précédent mais n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans ceux d'outre-mer) et qui remplissent un critère de potentiel financier par habitant ⁽²⁾.

Sont également éligibles à la DETR les **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI)** satisfaisant à un triple critère de population, de contiguïté territoriale et de présence d'une « grande commune » en leur sein ⁽³⁾.

Les crédits sont répartis par le **préfet du département** sous la forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements. Une **commission constituée d'élus locaux et nationaux** détermine chaque année la liste des opérations éligibles ainsi que les taux des subventions. C'est toutefois le **préfet du département qui arrête** chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la

(1) Article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011.

(2) Le potentiel financier par habitant doit être inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

(3) Ces critères sont détaillés par l'article L. 2334-33 du CGCT.

commission, **la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention** de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues. La commission d'élus se prononce pour avis sur les projets dont le subventionnement est supérieur à un montant de 100 000 euros.

Les critères d'éligibilité à la DETR s'avèrent extensifs et peu discriminants puisque, en 2024, **33 931 communes sont éligibles à cette dotation** (97 % des communes), couvrant une population de près de 37,8 millions d'habitants. De même, **1 134 EPCI à fiscalité propre** sont éligibles (environ 90 % des EPCI et 32,5 millions d'habitants).

Le rapporteur spécial s'interroge ainsi sur le périmètre large de la DETR, qui ne semble pas cibler avec précision les mondes ruraux. Il reconnaît l'intérêt du débat sur son recentrage. **Néanmoins, le rapporteur souhaite que les propositions de recentrage débattues n'excluent pas de la DETR des communes qui présentent des caractéristiques rurales**, principalement celles membres de métropoles.

La nature des projets bénéficiant de la DETR

La commission d'élus détermine les catégories d'opérations prioritaires financées par la DETR. Celles-ci sont regroupées par la DGCL en sept groupes se répartissant les crédits de la DETR en AE en 2022 comme suit :

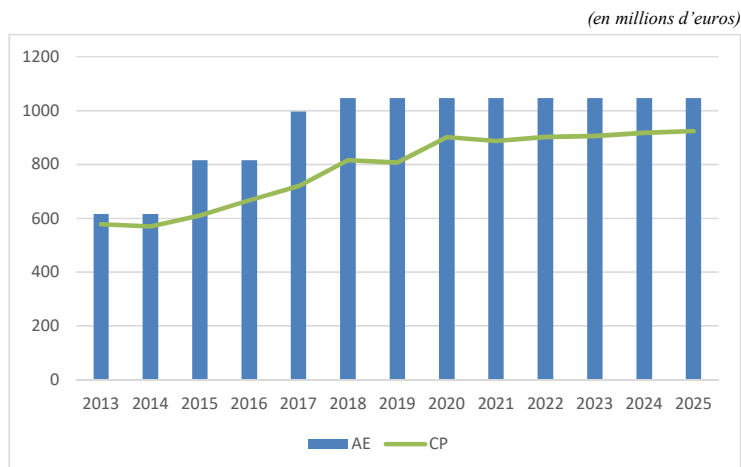
- La catégorie construction / habitat / urbanisme / transport porte 40 % des AE. Les projets concernent principalement la rénovation, la réfection ou réhabilitation de bâtiments publics ainsi que divers projets d'aménagements urbains (place de village, aire de jeux...) ;
- La catégorie environnement / transition énergétique / écologie porte 15,4 % des AE. Elle comporte notamment des projets de rénovation thermique ;
- La catégorie éducation porte 11,3 % des AE. Les projets financés comportent des travaux de rénovation ou d'aménagement effectués dans des bâtiments scolaires ;
- La catégorie sécurité porte 8,9 % des AE. Les projets concernés recouvrent, à titre d'exemple, divers systèmes de vidéo protection ainsi que des investissements de mise aux normes et de mise en accessibilité de bâtiments publics ;
- La catégorie actions et services publics porte 8,2 % des AE. Elle comporte des projets d'achat de matériels publics variés (équipement informatique, véhicules...) ou encore des projets de création d'espaces de services publics (centre culturel, France service) ;
- La catégorie santé / sanitaire / social porte 8 % des AE. S'y trouvent entre autres des projets liés aux réseaux d'eau potable et des projets relatifs à l'assainissement ;
- La catégorie économie / emploi porte 7,8 % des AE. Cette catégorie finance des projets destinés à redynamiser économiquement les territoires.

Source : DGCL, analyse thématique de l'utilisation de la DETR en 2022.

b. L'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement continue de se réduire

Depuis la hausse de ses crédits en AE, enclenchée à partir de 2015, la DETR présente un écart sur la longue période entre les AE ouvertes et les CP consommés. Toutefois, la stabilisation des AE à partir de 2018 a induit une **réduction de l'écart avec les CP**.

OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE SUR LA DETR (2013-2025)



Source : commission des finances, données DGCL.

En 2023, un milliard d'euros de DETR ont été engagés et ont financé **19 536 projets** dont le coût total est de quatre milliards d'euros, soit un **effet de levier de 4,01 (+ 0,2 en 2023)**. Le coût moyen des projets financés s'est élevé à 205 757 euros avec un montant moyen de subvention allouée de 51 348 euros. Ainsi, le **taux moyen de subventionnement des projets est de 25 % (– 1,3 point)**.

Pour 2024, la DGCL a indiqué au rapporteur que la totalité d'un milliard d'euros d'AE disponibles, après la mise en réserve de 46 millions d'euros, ont été délégués aux préfetures et, qu'au 31 août 2024, **897,6 millions d'euros ont été engagés par les préfetures**, soit un taux de consommation de 90 %, comme à la même période en 2023.

En outre, sur les 915,7 millions d'euros de CP ouverts en 2024, 71,9 millions ont été mis en réserve ; 691,8 millions d'euros ont été délégués aux préfetures de région au 31 août 2023 et **577,4 millions d'euros ont été consommés (+ 50 millions d'euros)**, ce qui représente un taux de consommation de la DETR de 83,5 % (+ 3,5 points) des crédits délégués.

En 2023, 432 projets ont bénéficié d'un cumul de subventions DETR / Fonds vert. La DGCL n'anticipe aucune sous-consommation d'AE et de CP pour 2024.

2. La DSIL de droit commun reste stable ; la DSIL exceptionnelle continue de décroître

Créée en 2016 et reconduite en 2017, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été pérennisée en 2018. Comme la DETR, elle obéit à une logique d'appels à projets déconcentrés, mais est gérée au niveau régional et ses subventions sont fléchées en fonction de priorités nationales.

a. Les projets structurants financés par la dotation

La DSIL est **une dotation fléchée vers des priorités définies par le législateur**, qu'énumère l'article L. 2334-42 du CGCT. La réalisation de ces investissements repose sur une logique **d'appels à projets**. La loi fixe six groupes d'opérations éligibles :

1° Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;

2° Mise aux normes et 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.

L'article précité dispose également que **la DSIL peut financer « la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux inscrites dans un contrat »** tels que les contrats de relance et de transition écologique. Ces opérations peuvent concerner des actions destinées à :

– Favoriser l'accessibilité des services publics et des soins à la population ;

– Développer l'attractivité du territoire ;

– Stimuler l'activité des bourgs-centres ;

– Développer le numérique et la téléphonie mobile ;

– Renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

La répartition de la DSIL entre régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que le Département de Mayotte, s'effectue pour 65 % au prorata de la population régionale et pour 35 % en fonction de la population située, au sein de la région, dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants. Cette répartition conduit à apporter

un soutien plus affirmé aux régions dans lesquelles se concentrent les collectivités de plus petite taille.

Le pilotage de la DSIL relève des préfets de région à travers les enveloppes régionales constituées par cette répartition. Toutes les communes et tous les EPCI à fiscalité propre de métropole et des régions d'outre-mer, y compris Mayotte, ainsi que les pôles d'équilibre des territoires ruraux (PETR) y sont éligibles.

La DSIL finance des projets mobilisant plus de crédits que la DETR. Cependant, la DSIL et la DETR peuvent être sollicitées conjointement, notamment pour le financement d'opérations immobilières. En 2022, **au moins 612 projets** ont bénéficié d'un cumul de subventions DSIL/DETR, contre 182 en 2019, ce qui **plaiderait pour un rapprochement structurel de ces dotations à moyen terme**. Une majorité des administrations et des associations d'élus dont le rapporteur spécial a recueilli les appréciations ont exprimé leur souhait de rapprocher ces dotations d'investissement, de préférence en les réunissant.

b. Les modalités et le niveau de financement de la DSIL de droit commun restent stables

La simplification de l'architecture de la DSIL engagée par la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ a conduit à la constitution d'une enveloppe unique et stable de 570 millions d'euros en AE.

Dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative (LFR3) pour 2020, cette DSIL dite « de droit commun » a été complétée par une enveloppe exceptionnelle distincte d'un milliard d'euros au titre du plan de relance (voir *infra*).

Le montant de DSIL de droit commun ouvert en PLF 2025 s'élève à 570 millions d'euros en AE et à 531,7 millions d'euros en CP. Ainsi, les AE se maintiennent à leur niveau précédent ; la légère baisse des crédits de paiement (– 17,7 millions d'euros) résulte du retour à la normale après l'abondement d'AE exceptionnel en 2022.

En 2023, 570 millions d'euros de DSIL ont été engagés et ont financé **3 357 projets** pour un coût total de 3,2 milliards d'euros, soit un **effet de levier de 5,88 (+ 1,22)**. Le coût moyen des projets financés s'est élevé à 940 757 euros avec un montant moyen de subvention allouée de 160 058 euros, soit un **taux moyen de subventionnement des projets de 17 % (– 4,5 points)**.

Pour 2024, la totalité des AE disponibles après mise en réserve (42,6 millions d'euros) et surgel (22,8 millions d'euros), soit 504,5 millions d'euros, a été déléguée mi-février. Au 31 août 2024, **435,9 millions d'euros ont été engagés** soit un taux de consommation de 86,4 % en baisse par rapport à l'exercice précédent (89 % en 2023) mais en hausse sur le long terme (65 % en 2021).

(1) Article 157 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Quant aux **crédits de paiement, 346,8 millions d’euros** ont été consommés au 31 août 2023, soit plus des deux tiers des crédits ouverts et davantage qu’en 2022 (297,3 millions d’euros) et 2021 (246 millions d’euros). La DGCL n’anticipe par ailleurs pas de sous-consommation de CP en fin d’année.

c. La consommation des crédits de paiement de la DSIL exceptionnelle se poursuit

En cours d’exercice 2020, la LFR 3 ⁽¹⁾ a ouvert **un milliard d’euros de crédits en AE** au titre d’une DSIL « exceptionnelle ». L’action n° 9 porte ces crédits. Ce montant a été ramené à **950 millions d’euros** par un décret de transfert de crédits du 28 janvier 2021 au profit du ministère des Outre-mer. Au 31 décembre 2021, et compte tenu de ce transfert, l’intégralité des AE pour la DSIL exceptionnelle a été engagée.

L’objectif de cette DSIL « exceptionnelle » était d’accompagner la prompte relance des investissements des collectivités du bloc communal, **en donnant la priorité, sans plafond de montant, aux projets prêts à démarrer rapidement et relevant de trois thématiques prioritaires :**

- la transition écologique ;
- la résilience sanitaire ;
- le soutien à la préservation du patrimoine public historique et culturel.

La DSIL exceptionnelle a permis de soutenir **plus de 5 800 projets en 18 mois** entre 2020 et 2021. Seulement **98 projets** ont bénéficié du **cumul de la DSIL et de la DSIL exceptionnelle**. À la date du 1^{er} mars 2023, trois préfets de région avaient expérimenté la possibilité de déléguer leur signature des actes attributifs de DSIL aux préfets des départements. L’effet de levier de la DSIL exceptionnelle s’élève à 3,94 ; il est donc inférieur d’un peu moins de deux points à celui de la DSIL de droit commun.

Le présent projet de loi de finances anticipe pour 2025 la poursuite des décaissements de CP à hauteur de 114,4 millions d’euros. L’échéancier de la consommation des crédits a été significativement décalé, pour tenir compte de la dégradation des finances publiques.

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

ÉCHÉANCIER DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA DSIL EXCEPTIONNELLE DU PLAN DE RELANCE

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Consommation prévisionnelle des CP de la DSIL exceptionnelle	9,5	158	185	167	142	114	94	62

Source : DGCL.

Cet échéancier montre la place particulière qu'occupe la DSIL exceptionnelle dans le stock de restes à payer sur les dotations d'investissement en 2024 et pour les prochaines années (voir *infra*).

Bilan des réalisations de la DSIL exceptionnelle

En l'espace de 18 mois, l'abondement exceptionnel de DSIL, d'un montant total de **950 millions d'euros**, a permis de soutenir l'effort de relance des collectivités locales : **5 817 projets** ont obtenu un financement de la part de la DSIL exceptionnelle.

78 % des projets ont été portés par des communes et 21 % des projets ont été portés par des EPCI à fiscalité propre ou par des syndicats.

L'ensemble des projets soutenus représente un **coût total de 3 744 milliards d'euros**, soit un coût moyen s'élevant à 643 821 euros. Le montant de subvention moyen alloué est de 163 321 euros, soit un taux de subvention moyen de 25 %, plus élevé que celui observé pour la DSIL classique.

– **2 639 projets portant sur la transition écologique** (soit 45 % des projets). La nature des projets est variée : projets de développement des mobilités (aménagement de 143 pistes cyclables, création de 41 voies vertes...), rénovation thermique des bâtiments (pour plus de 300 projets), modernisation des systèmes énergétiques (remplacement d'une ancienne chaudière, rénovation de systèmes de chauffage, installation de pompes à chaleur ou de panneaux photovoltaïques) ;

– **1 127 projets portant sur la thématique de la résilience sanitaire** (soit 19 % des projets), dont des opérations de construction, d'extension ou de rénovation de bâtiments liés à la santé, des travaux de rénovation des réseaux d'eaux et d'assainissement ou encore des opérations de mise aux normes des sanitaires ;

– **1 554 projets portent sur la préservation du patrimoine public** (soit 27 % des projets). Certains projets s'attachent à la valorisation du patrimoine et au développement du territoire, mais la majorité concerne la mise aux normes et la sécurisation de bâtiments, classés ou non, tels que des églises, des châteaux, des ponts et des mairies.

Source : DGCL.

3. La DPV : à périmètre constant, une incitation maintenue

La dotation politique de la ville (DPV) a remplacé l'ancienne dotation de développement urbain (DDU) créée par l'article 172 de la loi de finances pour

2009 ⁽¹⁾ afin de soutenir les communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains notables. La logique de cette dotation est de **compléter la DSU par un fléchage de l'investissement vers des projets dans les quartiers prioritaires**.

La DPV est stabilisée depuis 2017 à **150 millions d'euros en AE** et le projet de loi de finances pour 2025 prévoit de maintenir ce volume de crédits. S'agissant des **CP**, les crédits demandés pour 2025 s'élèvent à **130,1 millions d'euros**, correspondant à une hausse de 2,3 millions d'euros.

En 2023, 150 millions d'euros de DPV ont été engagés et ont financé 835 projets pour un coût total de 546 millions d'euros, soit un effet de levier de 2,64 (– 0,08). Le coût moyen des projets financés s'est élevé à 653 951 euros ; le taux moyen de subventionnement des projets est de 28 % (– 8 points).

La répartition de la DPV (*voir encadré infra*) se fait sous forme d'**enveloppes départementales**, selon deux parts déterminées à partir d'un indice synthétique comprenant le potentiel fiscal par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement et le revenu moyen par habitant. Les critères d'éligibilité à cette dotation sont des critères cumulatifs propres aux communes urbanisées — éligibilité à la DSU, périmètre ANRU, population vivant en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ils confèrent à la DPV **une forte intensité péréquatrice** et conduisent à **un resserrement significatif du nombre de communes éligibles** par rapport aux autres dotations d'investissement du bloc communal.

L'**article 259 de la loi de finances pour 2019** ⁽²⁾ a révisé les critères d'éligibilité, notamment en supprimant le plafond du nombre de communes éligibles, auparavant fixé à 180.

L'**article 195 de la loi de finances pour 2023** ⁽³⁾ a modifié le critère de proportion de résidents en QPV dans l'éligibilité des communes à la DPV en l'abaissant de 19 à 16 % de la population totale de la commune. La diminution découle de l'alignement des millésimes des populations retenus dans le calcul de la population QPV et de la population totale de la commune. Cet alignement technique a eu pour effet de supprimer la DPV pour certaines communes. Le seuil de population QPV a été abaissé afin d'éviter une telle conséquence.

En 2020, pour la première fois, le nombre de communes éligibles à la DPV **avait diminué**. En effet, trois communes étaient devenues éligibles tandis que sept étaient sorties du dispositif, de sorte que le nombre de communes éligibles était ramené à 195 (178 de métropole et 17 d'outre-mer). De même, en 2021, trois nouvelles communes sont entrées dans le dispositif mais neuf s'en sont trouvées exclues, de sorte que 189 communes (172 de métropole et 17 d'outre-mer) étaient

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

éligibles à la dotation. En 2024, l'éligibilité à la dotation se maintient à des niveaux plus élevés qu'auparavant à 197 communes, **signe positif que le rapporteur approuve.**

COMMUNES ÉLIGIBLES À LA DPV : CHANGEMENTS EN 2024

Communes entrantes			Communes sortantes		
Code dépt	Code INSEE	Nom commune	Code dépt	Code INSEE	Nom commune
94	94004	BOISSY-SAINT-LÉGER	76	76178	CLÉON
			84	84035	CAVAILLON
			93	93006	BAGNOLET

Les critères d'éligibilité et les modalités de répartition de la DPV en 2025

Les conditions devant être réunies par les communes pour être considérées comme éligibles à la dotation politique de la ville (DPV) sont différentes en métropole et en outre-mer. Elles sont régies par les articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du CGCT.

Critères d'éligibilité des communes :

Dans les départements d'outre-mer et les **collectivités territoriales de Martinique et de Guyane**, sont éligibles à la DPV :

- les communes dont la population excède 5 000 habitants au 1^{er} janvier (population DGF) et faisant l'objet d'au moins une convention passée avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) telle que visée à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine au 1^{er} janvier 2016 ;
- les communes figurant dans le tableau annexé à l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) « présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme de renouvellement urbain ».

En métropole, sont éligibles à la DPV les communes qui réunissent les **trois conditions cumulatives** suivantes :

- avoir été éligible à la DSU au moins une fois au cours des trois derniers exercices. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, s'ajoute la condition d'avoir fait partie au moins une fois au cours des trois derniers exercices des 250 premières communes éligibles ;
- présenter une proportion de population située en QPV égale ou supérieure à 16 % de la population Insee de la commune. La population totale prise en compte pour le calcul de ce ratio est appréciée au 1^{er} janvier 2021 ;
- faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine ou du nouveau programme de renouvellement urbain.

Répartition départementale de la DPV :

Les crédits de la DPV sont répartis au sein d'enveloppes départementales correspondant à la somme des attributions théoriques calculées pour chaque commune éligible du département au titre de chacune des deux parts que compte la DPV :

– **une première part correspondant à 75 % des crédits** est répartie entre les communes classées en fonction de leur indice synthétique. L'attribution théorique de chaque commune au titre de la première part est plafonnée à **5 millions d'euros**.

– **une seconde part correspondant à 25 % des crédits** est répartie entre les communes classées dans la première moitié du classement établi au moment du calcul de l'éligibilité. L'attribution théorique de chaque commune au titre de la seconde part est plafonnée à **1 million d'euros**. La somme résultant de cet écrêtement est répartie entre les autres communes métropolitaines éligibles à cette part.

Une enveloppe départementale unique est calculée. Elle correspond à la somme des attributions théoriques des communes du département au titre de la première et de la seconde parts.

Les attributions théoriques se déterminent sur la base d'un **indice synthétique de ressources et de charges** calculé pour chaque commune éligible et classé par ordre décroissant. Cet indice est constitué :

– **pour 45 %** : du rapport entre le **potentiel financier par habitant moyen** des communes métropolitaines du groupe démographique d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) et le potentiel financier par habitant de la commune en 2019 ;

– **pour 45 %** : du rapport entre la **proportion de bénéficiaires d'aides au logement** dans la commune et cette même proportion constatée en moyenne pour les communes métropolitaines de la strate démographique d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) ;

– **pour 10 %** : du rapport entre le **revenu moyen par habitant** des communes métropolitaines de la strate d'appartenance de la commune (10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants) et le revenu moyen par habitant de la commune.

Source : DGCL.

4. Le périmètre et les critères de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales ont été précisés par décret en juillet 2024

La dotation « Natura 2000 » (5 millions d'euros) a été créée par la **loi de finances pour 2019** ⁽¹⁾ afin de **soutenir financièrement les communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 »**, sous réserve du respect de conditions de population et de potentiel fiscal. En 2020, son montant a été doublé (10 millions d'euros) et son périmètre élargi aux communes situées au cœur d'un parc national ou d'un parc naturel marin. La loi de finances pour 2022 ⁽²⁾ a de nouveau doublé le montant de cette dotation (20 millions d'euros)

(1) Article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 193 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

et procédé à une modification de ses critères de répartition en créant une quatrième fraction au bénéfice des **communes rurales situées dans un parc naturel régional**. La loi de finances pour 2023⁽¹⁾ a également doublé son montant (40 millions d'euros), ainsi qu'élargi son bénéfice, ce qui a eu pour effet de faire passer le nombre de communes éligibles de 4 871 à 6 388.

L'article 243 de la LFI 2024 a porté une nouvelle réforme de ce dispositif afin de reconnaître et valoriser davantage les services environnementaux rendus par les communes rurales. **Dans sa forme actuelle précisée par un décret récent**⁽²⁾, la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales est significativement simplifiée selon les critères suivants (que le PLF 2025 prévoit de préserver) :

- Les catégories d'aires protégées prises en compte pour l'attribution de la dotation sont élargies afin de prendre en compte l'ensemble des services écosystémiques des « aménités rurales » ;

- Sont désormais éligibles à la dotation l'ensemble des communes rurales, au sens de l'INSEE, dont le territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée.

- La dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction d'un indice constitué pour un tiers de la population, et pour deux tiers de la superficie terrestre couverte par une aire protégée, cette superficie étant majorée de 50 % s'il s'agit d'un site Natura 2000, et de 100 % s'il s'agit d'une zone de protection forte.

L'élargissement significatif des modalités d'éligibilité a rehaussé le nombre de communes bénéficiaires de la dotation de 6 388 en 2023 à 8 921 en 2024. Certaines communes non rurales au sens de l'INSEE perdent le bénéfice de la dotation (146). L'augmentation du montant de la dotation a permis de **faire progresser le montant moyen perçu par les communes éligibles de 25 %** malgré l'augmentation de 31,1 % du nombre de communes éligibles.

5. La dotation forfaitaire « titres sécurisés » remplit ses objectifs

La **dotation pour les titres sécurisés** (DTS), créée par la loi de finances pour 2009⁽³⁾, a pour objet d'indemniser les communes assurant une mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé (passeport biométrique ou carte nationale d'identité).

Sont éligibles à la DTS les communes équipées d'une ou plusieurs **stations d'enregistrement** des demandes de passeports et de cartes nationales, c'est-à-dire un poste informatique en mairie qui permet l'enregistrement des demandes. Une

(1) Article 202 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Décret n° 2024-721 du 6 juillet 2024 portant application de l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article 136 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

fois les demandes enregistrées en mairie, la mission d’instruction des dossiers demeure de la compétence de l’État.

Modifiée à plusieurs reprises, l’attribution de la DTS (100 millions d’euros en AE et CP en 2024 et en PLF 2025) repose aujourd’hui sur un calcul fixé par décret en fonction de trois critères :

- **Une part forfaitaire** de 9 000 euros par station d’enregistrement des demandes de passeports et de CNI électroniques en fonctionnement ;

- **Une part variable** attribuée en fonction du nombre de demandes de passeports, de cartes nationales d’identité électroniques et de mises à disposition d’un moyen d’identification électronique présumé fiable et certifié (France identité numérique), enregistrées au cours de l’année précédente. Cette part variable est dégressivement proportionnelle au nombre de demandes ;

- **Une majoration** de 500 euros par station inscrite, au 1er janvier de l’année en cours, à un module dématérialisé et interopérable de prise de rendez-vous dont la fonctionnalité « anti-doublon » est activée.

Le rapporteur spécial salue l’effet de cette dotation qui a permis de réduire sensiblement le délai d’obtention d’un rendez-vous à 9 jours, sur les huit premiers mois de l’exercice 2024.

6. Les montants de DSID sont inchangés

Portée par l’action 3 *Soutien aux projets des départements et des régions*, la dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID) conserverait le même montant en AE (211,8 millions d’euros) et présenterait une légère augmentation en CP (167,7 millions d’euros, soit + 12,7 millions d’euros). Cette hausse marque le début d’une progression à venir des CP de la dotation liée à la fusion récente des parts « projets » et « péréquation ».

La DSID a remplacé l’ancienne dotation globale d’équipement des départements (DGE), supprimée par la loi de finances pour 2019. **La loi de finances pour 2022** a harmonisé et simplifié la gestion de la DSID en confiant au préfet de région l’attribution des crédits des enveloppes régionales. Les modalités de calcul de la DSID ont été préservées mais **les crédits sont désormais attribués uniquement sous forme de subventions sur appels à projets, la loi supprimant de facto la part « péréquation »**. L’objectif est de soutenir plus efficacement les projets d’investissement au niveau local en générant un effet de levier à l’instar de la DSIL et de la DETR.

Comme pour la DSIL, dans la plupart des cas, les préfets de région s’appuient sur les préfectures de département qui, après avoir pris l’attache des conseils départementaux, leur transmettent les projets les plus structurants pour le territoire. En conséquence, **la consommation des AE et des CP sur cette part est différenciée**. La réserve de précaution est appliquée en début de gestion.

En 2023, 201,9 millions d’euros de DSID ont été engagés et ont financé **284 projets** pour un coût total de 746 millions d’euros, soit un **effet de levier de 3,7 (– 0,07)**. Le coût moyen des projets financés s’est élevé à 2,6 millions d’euros avec un montant moyen de subvention allouée de 710 839 euros, soit un **taux moyen de subventionnement des projets de 36,5 %**.

RÉPARTITION RÉGIONALE DE LA DSID DELEGUEE EN 2024

(en millions euros)

Régions	2024
OCCITANIE	25
NOUVELLE-AQUITAINE	22,8
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	21.6
GRAND EST	17.8
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	13
HAUTS-DE-FRANCE	11.9
NORMANDIE	11.1
CENTRE-VAL DE LOIRE	10.9
PAYS DE LA LOIRE	10.2
ÎLE-DE-FRANCE	10.1
BRETAGNE	9
PROVENCE-ALPES-CÔTE D’AZUR	8.9
GUYANE	5.1
CORSE	2.1
MAYOTTE	1.8
LA RÉUNION	1.6
GUADELOUPE	1.5
MARTINIQUE	1.5

Source : commission des finances, données DGCL.

B. LES CRÉDITS RELATIFS À LA DGD DEMEURENT STABLES

1. Les dotations générales de décentralisation : des crédits gelés pour un droit constant

Le terme de dotation générale de décentralisation (DGD) recouvre **plusieurs dotations et concours particuliers**. L’individualisation de ces concours au sein de la DGD s’explique soit parce que la dotation n’est pas de droit commun en ce qu’elle ne concerne qu’une collectivité ou une partie seulement des collectivités (par exemple, la dotation « Pavé de Paris » n’est allouée qu’à la Ville de Paris), soit parce que l’enveloppe de cette dotation doit être répartie annuellement selon des critères différents chaque année (par exemple, la dotation « documents d’urbanisme »).

Il s’agit de dotations qui compensent des créations, des extensions ou des transferts de compétences ou des modifications réglementaires entraînant une charge nouvelle ou une perte de produit fiscal pour une catégorie de collectivités.

Les crédits afférents ont la particularité de présenter des montants équivalents d’AE et de CP. Ils sont ventilés au sein des actions n° 2 (DGD des communes), n° 4 (DGD des départements), n° 5 (DGD des régions) et n° 6 (DGD concours particuliers) du programme 119.

La DGD des départements et le fonds de compensation de la fiscalité transférée

Les crédits de **DGD de droit commun** destinés aux départements sont inscrits à **l’action n° 4** du programme 119. L’action porte également la compensation versée à la collectivité territoriale de Guyane au titre du transport scolaire par voie fluviale. **Toutefois, la DGD de droit commun des départements ne constitue pas l’unique vecteur financier des droits à compensation constatés à leur profit.**

En effet, les transferts de compétences institués par les lois de 1983 en faveur des départements ont été **principalement compensés par le transfert d’impôts** et subsidiairement par l’attribution de crédits budgétaires sous forme de DGD pour le solde, qu’il soit positif ou négatif.

Les départements percevaient ainsi des crédits budgétaires lorsque le montant des impôts transférés ne permettait pas de couvrir le montant des charges nouvelles ouvrant droit à compensation. Inversement, lorsque le produit des impôts transférés était supérieur au montant du droit à compensation, un prélèvement était effectué sur ce produit, et il était ensuite redistribué entre les départements bénéficiaires d’une DGD positive au prorata de leur montant de DGD.

Ce mécanisme est mis en œuvre via le **fonds de compensation de la fiscalité transférée** (FCFT). Le FCFT est un compte spécial du Trésor recevant le montant des prélèvements à opérer sur la fiscalité transférée aux départements surfiscalisés et retraçant les reversements de compensation aux autres départements, conformément à l’article L. 1614-4 du CGCT.

Au sein du programme 119, les compensations financières dues aux départements sont donc portées par deux vecteurs financiers distincts :

- les crédits budgétaires exécutés au titre de la DGD ;
- les attributions de FCFT, soit **151 millions d’euros en 2024**.

En 2024, le FCFT est alimenté par les prélèvements opérés sur les départements des Alpes-Maritimes, de Paris et des Hauts-de-Seine.

Source : DGCL.

Le tableau ci-après rend compte de l’évolution des crédits du budget opérationnel de programme (BOP) « DGD » de 2021 à 2024 et rappelle ceux demandés dans le projet de loi de finances pour 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS RELATIFS À LA DGD DEPUIS 2021

(en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024	PLF 2025
Action 2 – DGD des communes	134,39	135,02	135,42	141	140,9
Action 4 – DGD des départements	265,74	317,31	265,57	265,4	265,4
Action 5 – DGD des régions	1 206,39	1 313,96	1 405,03	937,5	938,3
Action 6 – DGD concours particuliers	253,61	256,37	265,58	272	272,4
Total BOP « DGD »	1 860,13	2 022,67	2 071,60	1 615,9	1 617

Source : Projet annuel de performances 2024.

À droit inchangé, **le montant des DGD demeure constant**. La baisse de la DGD des régions de 2023 correspond à deux éléments comptables : la fin de la compensation versée en 2022 et 2023 aux régions au titre de la diminution des frais de gestion de la CVAE (107 millions d'euros) et de la CFE (91,3 millions d'euros) consécutive à la baisse de ces impôts décidée en loi de finances pour 2021, et la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation (292,3 millions d'euros).

II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 regroupe essentiellement les crédits de **soutien aux collectivités faisant face à des situations exceptionnelles** (action n° 1) ainsi que **les dotations pour l'outre-mer** (action n° 4). Le programme ne comporte pas d'action 3 et l'action 2 ne représente que 11 millions d'euros en CP et AE.

Pour 2024, sont prévus sur ce programme **212 millions d'euros en AE** (– 28,8 %) et **314,4 millions d'euros en CP** (+ 26 %). La totalité des baisses en AE et hausses en CP que connaît le programme résulte de la consommation des crédits ouverts au sein de l'action n° 1 en LFI 2024 au titre des dédommagements consentis aux collectivités dans le cadre du fonds violence urbaine et du Fonds exceptionnel d'accompagnement – tempête Ciaran. De manière générale, les variations importantes que connaît cette action sont courantes car **elle porte exclusivement des crédits d'intervention** débloqués à la suite d'événements climatiques extrêmes, sources de dépenses exceptionnelles pour les collectivités territoriales.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET
ADMINISTRATION* EN PLF 2024 PAR RAPPORT À 2024**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant / %		LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant /	
1 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	139,3	50,3	– 89	– 64 %	90,9	152	+ 61,1	+ 67,7 %
2 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	8,3	10,7	+ 2,4	+ 28,9 %	8,7	11,1	+ 2,4	+ 27,5 %
4 – Dotations outre-mer	149,9	151,1	+ 1,2	+ 0,8 %	149,9	151,1	+ 1,2	+ 0,8 %
Total programme	297,5	212,2	– 85,3	– 28,8 %	249,6	314,4	+ 64,8	+ 26 %

Source : commission des finances, données DGCL.

1. Les subventions exceptionnelles du programme connaissent une consommation progressive des AE ouvertes lors de l'exercice précédent

L'action n° 1 du programme porte plusieurs subventions exceptionnelles pour lesquelles les autorisations d'engagement diminuent globalement alors que les crédits de paiement augmentent.

- En cas de crise climatique ou géologique de grande ampleur affectant les collectivités territoriales, l'État met en œuvre la solidarité nationale via des subventions exceptionnelles pour la réparation de dégâts provoqués par ces événements ⁽¹⁾. Ces subventions sont prises en charge par la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC). Comme en 2024, les ouvertures de crédits prévues pour 2025 sont fixées à 40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP. Dans un contexte de multiplication du nombre d'épisodes météorologiques dévastateurs pour les territoires exposés, le rapporteur spécial souligne l'importance de ce dispositif. Les graves inondations qui ont touché mi-octobre plusieurs départements dont celui du rapporteur spécial, la Loire, en sont hélas une illustration. À cet égard, il est essentiel pour le rapporteur que les délais de versement des subventions aux communes sinistrées soient les plus réduits possibles et les montants à la hauteur de l'ampleur des dommages.

- Par ailleurs, les AE initiales (80 millions d'euros) du **fonds exceptionnel d'accompagnement face à la tempête Ciaran**, institué par la loi de finances pour 2024, sont progressivement consommées ; elles ne sont pas rehaussées en 2025. Les crédits de paiement proposés pour 2025 s'élèvent à 48 millions d'euros.

(1) Article L. 1613-6 du Code général des collectivités territoriales.

● Les **subventions exceptionnelles de fonctionnement** sont attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes en difficulté en raison de circonstances particulières ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit de **maintenir le montant de cette enveloppe à neuf millions d'euros en AE et en CP**.

● De même le projet de loi de finances pour 2025 reconduit le dispositif **d'aide aux communes faisant face aux ravages du scolyte** qui affectent leurs recettes forestières, financé pour la première fois par la loi de finances pour 2023. Le montant alloué est d'**un million d'euros en AE et en CP**.

2. Le fonds « violences urbaines » connaît une consommation progressive de ses autorisations d'engagement

L'**action n° 1 du programme 122** porte également, depuis 2024, les crédits du **fonds d'accompagnement des collectivités pour la réparation des dégâts et dommages** contre les biens des collectivités résultant des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023. Ce « fonds violences urbaines » a été doté au total d'un montant de 100 millions d'euros. Au 31 décembre 2023, 19,4 millions d'euros d'AE ont été engagés et 1,3 million d'euros de CP versés aux collectivités. Du 1^{er} janvier au 31 août 2024, 9,6 millions d'euros d'AE complémentaires ont été engagés et 5,1 millions d'euros de CP consommés. Le projet de loi de finances propose de consommer 63,8 millions d'euros de crédits de paiements restants en 2025.

3. Les dotations de compensation ultramarines ne connaissent aucune évolution significative

L'**action n° 4** regroupe des dotations globales de compensation (DGC), finançant des transferts de compétences au bénéfice des collectivités d'outre-mer, pour un montant total de **151,1 millions d'euros** (+ 0,8 % par rapport à 2024) en AE et CP. Ces montants sont attribués aux collectivités de Nouvelle-Calédonie (144,1 millions d'euros dont 82,7 millions d'euros au titre de la DGF des provinces et 61,4 millions au titre de la dotation générale de compensation), de Polynésie française (2,3 millions d'euros) et de Saint-Martin (4,7 millions d'euros).

La DGC de la Nouvelle-Calédonie est indexée sur l'évolution de l'inflation (hors tabac) et sur le PIB en volume, ainsi que, pour la fraction « lycées », sur l'évolution de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie. Celles de la Polynésie française et de Saint-Martin sont indexées sur l'évolution de la DGF.

(1) Articles L. 2335- et D. 2335-2 du Code général des collectivités territoriales. Selon la circulaire d'application, seules les communes ayant fait l'objet d'une saisine de la CRC liée à un déséquilibre budgétaire peuvent bénéficier de cette aide sur proposition du préfet.

III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR LES ARTICLES 73, 74 ET 76 DE LA CONSTITUTION

Sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (CAV) transitent essentiellement **les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales à titre d'avances sur le produit des impositions et taxes qu'elles percevront au cours de l'année sur le contribuable local.**

Par le biais du compte d'avances, l'État garantit aux collectivités des **recettes régulières et prévisibles**, indépendantes du calendrier effectif et des aléas de recouvrement, et conformes au vote de leur organe délibérant.

Ce compte spécial comprend trois programmes :

– le **programme 832** *Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie*, dont les crédits permettent d'accorder, sous certaines conditions ⁽¹⁾, des **avances remboursables à des collectivités qui connaîtraient des difficultés momentanées de trésorerie**. Ces avances qui portent intérêt doivent être remboursées dans un délai maximum de deux ans. Pour 2025, le programme est doté de **6 millions d'euros (AE = CP)**, montant identique à celui inscrit en loi de finances pour 2024. Il n'a connu aucune dépense ni recette depuis 2013, principalement en raison des conditions strictes régissant l'octroi des avances ;

– le **programme 833**, *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes*, qui porte la quasi-totalité des crédits du compte d'avances. Il **retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales** et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte. À ce titre, il est prévu que le volume des crédits en AE et en CP en débit du compte d'avances atteigne **134 milliards d'euros en 2025**, en progression de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2024 ;

– le **programme 834**, créé pour une durée limitée en LFR 3 pour 2020 ⁽²⁾, qui était destiné à **soutenir les départements confrontés à des pertes de recettes de DMTO en raison de la crise sanitaire**. La limitation de la baisse de ces recettes en 2020 s'est répercutée sur le montant des avances remboursables versées aux collectivités, moins important qu'anticipé. Les avances effectivement consenties se sont élevées globalement à 394,2 millions d'euros et ont bénéficié à 41 collectivités. La totalité des reprises a été effective dès la fin de l'année 2021. Dès lors, **aucun crédit n'est prévu en 2025.**

(1) Ces conditions sont précisées aux articles R. 2337-1 et suivants (communes), R. 3336-1 (départements) et R. 4333-1 (régions) du CGCT.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. Pour mémoire, 2 milliards d'euros avaient été ouverts en LFR 3 pour 2020, 700 millions d'euros complémentaires en LFI pour 2021 et aucun crédit en LFI pour 2022.

**COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,
ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS 2024-2025**

(en milliards d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant / %		LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant / %	
832 – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6	6	–	–	6	6	–	–
01 – Avances de l'article L. 2337-1 CGCT	6	6	–	–	6	6	–	–
02 – Avances de l'article 14 de la loi du 23/12/1946 et de l'article L. 2237-2 CGCT	0	0	–	–	0	0	–	–
03 – Avances de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953	0	0	–	–	0	0	–	–
04 – Avances à la Nouvelle-Calédonie au titre de la fiscalité sur le nickel	0	0	–	–	0	0	–	–
833 – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	132,8	134	+ 1,2	+ 0,9 %	132,8	134	+ 1,2	+ 0,9 %
01 – Avances sur le montant des impositions	125,62	126,69	+ 1,07	+ 0,85 %	125,62	126,69	+ 1,07	+ 0,85 %
02 – Avances aux départements sur le produit de la TICPE	5,08	5,08	–	–	5,08	5,08	–	–
03 – Avances aux départements sur les frais de gestion de la TFPB	1,08	1,2	+ 0,12	+ 10,92 %	1,08	1,2	+ 0,12	+ 10,92 %
04 – Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE/CVAE et sur le produit de la TICPE	1,1	1,13	+ 0,02	+ 0,9 %	1,1	1,13	+ 0,02	+ 0,9 %
834 – Avances remboursables de DMTO	0	0	–	–	0	0	–	–
Total du compte	132,9	134,1	1,2	+ 0,9 %	132,9	134,1	1,2	+ 0,9 %

Source : commission des finances, d'après le programme annuel de performance 2024.

A. LE COMPTE D'AVANCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ORGANISE LE VERSEMENT PAR MENSUALITÉS DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS

1. Le compte d'avance aux collectivités assure la prévisibilité des transferts de l'État par des avances mensuelles aux collectivités locales

Les flux financiers transitant sur le compte d'avances ont progressé, en particulier à la suite des réformes de la fiscalité locale.

● L'action n° 1 du programme 833 retrace près de 95 % des flux financiers transitant sur le compte d'avances (CAV). S'y trouve en particulier la majeure partie des impositions locales :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- la taxe d'habitation (TH), puis, depuis 2021, la seule taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
- 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) ;
- ainsi que diverses taxes détaillées dans le *Rapport sur les finances publiques locales 2023* (pages 125 et 126).

● En outre, depuis **2014**, transite également sur le CAV la **fiscalité transférée** à savoir :

– les frais de gestion de la TFPB des départements (**action n° 3** du programme 833) et la fraction de la TICPE des départements, destinée à compenser le transfert du RSA (**action n° 2** du programme 833) ;

– la fraction de la TICPE et les frais de gestion de la CFE, de la CVAE des régions pour la formation professionnelle et l'apprentissage (**action n° 4** du programme 833). Depuis 2023 et la suppression de la CVAE, les frais de gestion relatifs à cette imposition et revenant aux régions ne transitent plus sur le compte d'avances et sont remplacés par une dotation budgétaire figurant sur la mission *RCT* (voir *supra*).

● Par ailleurs, les flux financiers du CAV ont été particulièrement affectés par la **réforme fiscale** prévue à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 (suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et transfert de la part départementale de la TFPB aux communes) et la **réforme des impôts de production** inscrite à l'article 8 de la loi de finances pour 2021 (réduction de moitié

du taux de CVAE et abaissement du taux de plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée). Ainsi, **depuis 2021**, les **fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI et à la Ville de Paris sont également versées via le compte d'avances**, ainsi que la fraction de TVA affectée aux régions en remplacement de la CVAE. Enfin, pour les communes, l'abondement par l'État du **mécanisme correcteur de compensation** ⁽¹⁾ de la perte de la TH est effectué sur le compte d'avances.

- **Depuis 2022** transite également sur le compte d'avances la **part départementale** de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), conformément à la réforme des taxes locales sur l'électricité décidée par l'article 54 de la loi de finances pour 2021. **Depuis 2023**, la **part communale de la TICFE** figure également sur ce compte d'avances.

- Enfin, la **suppression de la CVAE** par l'article 55 de la loi de finances pour 2023 ⁽²⁾ a modifié la nature des flux financiers transitant sur le compte. Ainsi, **depuis 2023**, la CVAE ne transite plus sur le CAV. Elle est remplacée par plusieurs fractions de TVA nationale affectées aux communes, aux groupements de communes et aux départements qui transitent désormais sur le compte d'avances.

Les avances qui seront versées aux collectivités sont évaluées à **134,1 milliards d'euros** en 2025, en hausse de 1,2 milliard d'euros (+ 0,9 %), en raison de la croissance du produit de la fiscalité locale.

2. L'État assure un versement régulier des avances aux collectivités par douzièmes

Le montant du produit de la fiscalité versé aux collectivités est garanti par l'État quelles que soient les sommes qu'il perçoit effectivement. Le produit réellement perçu peut en effet être inférieur au montant émis en raison de défauts de recouvrement de certains impôts sur plusieurs mois.

Les fonds sont mis à la disposition des collectivités chaque mois à date certaine (le 20 de chaque mois, à défaut le premier jour ouvré suivant ⁽³⁾). Le rythme de versement des attributions mensuelles est schématiquement le suivant :

– de janvier à juin de l'année n : les avances mensuelles sont versées sur la base des produits de fiscalité directe locale de l'année n-1 ;

(1) Depuis 2021, le compte d'avances assure la neutralité financière de la réforme fiscale de la TH. Un mécanisme correcteur intervient lorsque localement la TFPB départementale affectée aux communes ne correspond pas exactement à la recette de TH supprimée. Un coefficient correcteur (« co-co ») neutralise les sur- et sous-compensations via le compte d'avances. Pour en assurer l'équilibre global, l'État abonde le mécanisme correcteur en reversant par le compte d'avances des frais de gestion.

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

(3) Circulaires interministérielles des 21 novembre 2006 et 20 janvier 2011, et note d'information du 8 janvier 2019.

– de juillet à novembre de l’année n : les avances mensuelles sont mises à jour sur la base des produits prévisionnels de fiscalité directe locale de l’année n communiqués fin mars aux collectivités locales pour le vote de leur budget ;

– en décembre de l’année n : les avances mensuelles sont régularisées au vu des produits définitifs issus de la taxation.

Ce décalage temporel constitue une charge financière supportée par l’État et permet aux collectivités de réduire leurs coûts de trésorerie et leurs stocks de dettes.

Le versement d’avances par douzièmes n’est toutefois pas la règle pour l’ensemble des taxes et impositions. En effet, certaines sont versées en une seule fois lors de la prise en charge des rôles. C’est le cas notamment pour les attributions au profit de certains fonds ou pour les rôles autres que les rôles généraux et complémentaires.

En 2023, les **bénéficiaires des avances de fiscalité directe locale** transitant au sein de l’action 1 du programme 833 ont été les suivants :

RÉPARTITION 2023 DES AVANCES DE FISCALITÉ LOCALE PAR BÉNÉFICIAIRE

(en millions d’euros)

Bénéficiaires directs		Bénéficiaires indirects	
Communes	35 947	Fonds de péréquation	350
EPCI	1 675	Budget général de l’État	694
Départements, Collectivité territoriale unique (CTU) et Ville de Paris	100	EPCI / Établissements publics fonciers	159
Régions et CTU	14		
Établissements publics fonciers	38		
Chambres d’agriculture	90		
CRMA/CMA ⁽¹⁾	19		
CCIR ⁽²⁾ et CCI France	20		
Autres bénéficiaires	150		
Sous-total	37 053	Sous-total	1 203
		TOTAL	38 256

Source : commission des finances, données de la direction du Budget.

Le budget général de l’État est bénéficiaire indirect de ces avances par le biais de prélèvements sur le compte d’avances à différents titres (voir *infra*). Les EPCI ou établissements publics fonciers sont bénéficiaires indirects en raison de

(1) Chambre régionale des métiers de l’artisanat / Chambre des métiers de l’artisanat.

(2) Chambre de commerce et d’industrie régionale.

prélèvements consécutifs aux lois « solidarité et renouvellement urbain » et « mobilisation du foncier public en faveur du logement ».

Des avances sur douzième de fiscalité peuvent être accordées pour les collectivités qui rencontrent des décalages passagers de trésorerie. La DGFIP a indiqué au rapporteur que la mise en œuvre de cette procédure est subordonnée à la production par la collectivité qui sollicite une avance de certains documents (état prévisionnel des recettes et des dépenses, situation de trésorerie). L'avance doit être régularisée au plus tard le 31 décembre de l'année en cours. Pour un même bénéficiaire il n'est pas possible d'accorder sur la même année une nouvelle avance anticipée si la précédente n'est pas totalement remboursée.

Au 20 septembre 2024, **44 collectivités territoriales** (+ 20 par rapport à la même période en 2024) **ont bénéficié d'une avance anticipée** pour un montant total de 7,8 millions d'euros (– 10 millions d'euros). À titre de comparaison, le montant des avances de fiscalité s'était élevé à 120 millions d'euros en 2020 (du fait de la crise sanitaire), à 7,7 millions d'euros en 2021 et à 13,23 millions d'euros en 2022 à la même période.

3. Le compte d'avances fait par ailleurs l'objet de prélèvements importants

La loi prévoit un grand nombre de dispositifs en application desquels **les collectivités locales sont mises à contribution par le biais de prélèvements sur leurs avances** de fiscalité directe locale.

Ces prélèvements, **sans impact sur le solde du compte d'avances**, sont au nombre de **30 en 2022** pour un montant total de **7 milliards d'euros**. Ils concernent principalement le bloc communal (18 prélèvements).

Ces dispositifs peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur objet :

- les prélèvements effectués en application d'un **mécanisme de péréquation** visant à réduire des écarts de ressources entre les collectivités (par exemple, le prélèvement relatif au FNGIR qui représente à lui seul 3,3 milliards d'euros ou le FPIC pour un milliard d'euros) ;

- les prélèvements effectués au titre de **dégrèvements d'impôts mis expressément à la charge des collectivités** (par exemple, le dégrèvement jeunes agriculteurs et le dégrèvement de la taxe GEMAPI) ;

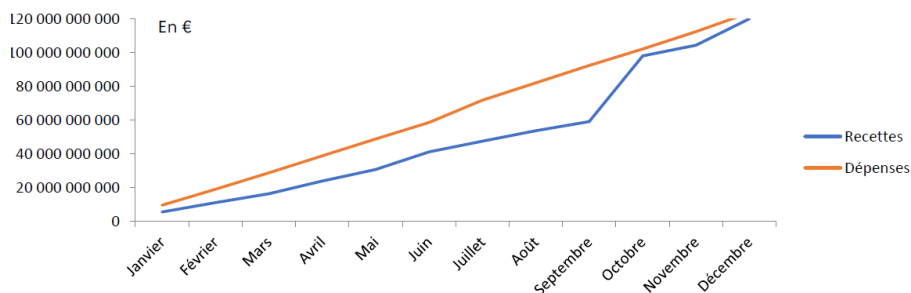
- les prélèvements appliqués en vertu d'un **principe général de participation des collectivités à l'équilibre des finances publiques** (par exemple, le prélèvement relatif au Fonds national des aides à la pierre).

B. LE COMPTE D'AVANCES AFFICHE UN LEGER DÉFICIT APRES UN RETOUR A L'EXCÉDENT EN 2024

Les recettes enregistrées par le programme 833 sont constituées **par les recettes réellement encaissées auprès des contribuables locaux et les restes à recouvrer sur impositions antérieures, auxquels s'ajoutent les dégrèvements législatifs et les rôles non recouvrés, tous deux pris en charge par l'État**. Les recettes sont encaissées en fonction du rythme irrégulier de recouvrement des impôts locaux, tandis que les dépenses sont linéaires tout au long de l'année. Ainsi, l'État prend en charge le coût en trésorerie du décalage infra-annuel entre les décaissements mensuels et le recouvrement des impôts sur rôle qui intervient pour l'essentiel en fin d'année.

PROFIL INFRA-ANNUEL DES RECETTES ET DÉPENSES DU COMPTE D'AVANCES EN 2023

(en milliards d'euros)



Source : Rapport sur les finances publiques locales 2024.

Le projet annuel de performances présente depuis 2021 une ventilation des recettes du compte d'avances. Pour 2025, elles sont attendues à **131,54 milliards d'euros**, se répartissant comme suit :

ÉVOLUTION DES RECETTES DU COMPTE D'AVANCES EN 2025 PAR RAPPORT À 2024

(en milliards d'euros)

Section	Ligne de recette	LFI 2024	PLF 2025	Variation Montant / %	
05	Recettes diverses (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	62,2	62,5	0,3	+ 0,48 %
09	TH et taxes annexes et TVA transférées dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale (départements, intercommunalités et Ville de Paris) et dans le cadre de la réforme des impôts de production (compensation de la CVAE des régions et de la CVAE du bloc communal et du département)	3,7	3,8	0,1	+ 2,7 %
10	TFPB, TFPNB et taxes annexes	53,2	53,3	0,1	+ 0,18 %
11	CVAE	0,33	0,34	0,01	+ 3 %
12	CFE et taxes annexes, IFER	10,9	11,6	0,7	+ 6,4 %
Total compte d'avances (programme 833)		122 764	130,33	131,54	+ 1,21 %

Source : *Projet annuel de performances 2025.*

Le compte d'avances devrait toutefois accuser **un solde négatif de 369 millions d'euros en 2025, faisant suite à un excédent de 472 millions d'euros en 2024**. La DGFîP a indiqué au rapporteur que cette dégradation procédait « principalement de fractions de TICPE structurellement déficitaires ».

ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE D'AVANCES DE 2018 À 2025 (TOUS PROGRAMMES)

(en milliards d'euros)

	Exécution					LFI 2024	PLF 2025
	2018	2019	2020	2021	2022		
Recettes	107,574	105,665	110,242	116,483	122,764	120,191	133,724
Dépenses	106,753	108,538	107,825	114,269	124,830	123,795	134,093
Solde	+ 0,821	– 2,873	+ 2,417	+ 2,214	– 2,066	+ 0,472	– 369
Solde cumulé	+ 1,261	– 1,611	+ 0,806	+ 3,019	+ 0,953	+ 1,425	+ 1,056

Source : *DGFîP, Cour des comptes et commission des finances.*

SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 61

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article comporte plusieurs évolutions des modalités de répartition de la DGF des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements. En particulier, il augmente la DSU de 140 millions d’euros et la DSR de 150 millions d’euros, sans abondement de l’État.

– Il ajuste de multiples critères de répartition, notamment en simplifiant significativement l’indicateur « logements sociaux » et en sécurisant l’indicateur « voirie » utilisés pour l’octroi de la DSR. Il intègre en outre dans le potentiel financier des communes et le potentiel fiscal des EPCI la part « CPS » de la dotation de compensation.

– Il comprend enfin une désindexation de la dotation des groupements touristiques (DGT), qui évoluait jusqu’alors à hauteur de 50 % de la progression de la DGF. Il s’agissait d’un héritage aujourd’hui injustifié d’une réforme de 1993-1995.

Avant tout, le rapporteur spécial tient à souligner le caractère opaque et complexe des modalités de répartition de la DGF. La sédimentation de dispositifs, d’exceptions, et de critères hérités du passé conduisent à des difficultés de compréhension et d’anticipation pour les élus locaux et les citoyens.

Si l’article 61 du présent projet de loi de finances propose des mesures ponctuelles de simplification, le rapporteur spécial appelle vivement à une réforme systémique de la DGF dans un but de justice et de lisibilité.

I. PROGRESSION DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE DE LA DGF DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS

A. L’ÉTAT DU DROIT

Avec la dotation nationale de péréquation (DNP) dont le montant est figé depuis 2015, la DSU et la DSR sont les deux composantes de la péréquation verticale des communes. En outre, les communes ultramarines bénéficient d’un régime dérogatoire au droit commun et perçoivent la dotation d’aménagement des communes d’outre-mer (DACOM)⁽¹⁾. La dotation d’intercommunalité (DI) participe quant à elle à la péréquation verticale des EPCI.

(1) Celle-ci est composée d’une quote-part alimentée par une fraction de la DSU et de la DSR, et d’une quote-part alimentée par la DNP ainsi que le précise l’article L. 2334-23-1 du Code général des collectivités territoriales.

1. La DSU a été réformée en 2017

Les modalités de répartition de la DSU ont été profondément modifiées par la loi de finances pour 2017, qui a supprimé notamment la part « cible » instaurée en 2009. Les changements apportés répondaient à plusieurs objectifs :

– mettre fin au « saupoudrage » des attributions versées au titre de la DSU en resserrant ses conditions d'éligibilité ;

– supprimer les effets de seuil trop importants par l'extension du bénéfice de la progression de la DSU, jusqu'alors réservée aux seules communes éligibles à la part « cible » ;

– mieux appréhender la situation socio-économique des communes en prenant mieux en compte le critère du revenu dans l'indice synthétique et en limitant le bénéfice de la DSU en fonction du potentiel financier par habitant.

Le tableau ci-dessous rappelle les différents changements apportés à la DSU par la réforme votée en loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ et toujours applicables.

Modalité de répartition de la DSU jusqu'en 2016	Modalités de répartition de la DSU depuis 2017
<u>Sont éligibles à la DSU (Art. L.2334-16 du CGCT) :</u> – Les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus. – Le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Les communes sont classées selon un indice synthétique de ressources et de charges regroupant 4 critères : – Le critère du potentiel financier par habitant est pondéré à hauteur de 45 % ; – Le critère du revenu moyen par habitant est pondéré à hauteur de 10 % ; – Le critère du nombre de personnes couvertes par des prestations logements est pondéré à hauteur de 30 % ; – Le critère du nombre de logements sociaux est pondéré à hauteur de 15 %.	<u>Sont éligibles à la DSU :</u> – Les deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus. – Le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants. Les communes sont classées selon un indice synthétique de ressources et de charges regroupant 4 critères comparés à la moyenne de la strate dont la pondération est modifiée : – Le critère du potentiel financier est pondéré à hauteur de 30 % ; – Le critère du revenu moyen est pondéré à hauteur de 25 % ; – Le critère du nombre de personnes couvertes par des prestations logements est pondéré à hauteur de 30 % ; – Le critère du nombre de logements sociaux est pondéré à hauteur de 15 %. Les communes dont le potentiel financier est supérieur à 2,5 fois le potentiel financier moyen de leur strate ne sont pas éligibles. L'article L. 2334-22-2 du CGCT issu de la loi de finances initiale pour 2022 met en place une exclusion du dispositif des communes nouvelles rurales. Les communes nouvelles répondant à un certain nombre de caractéristiques inscrites dans l'article précité ne sont pas éligibles à la DSU et sont donc exclues de la répartition.

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

	Par exception à ce principe, la loi de finances pour 2024 a atténué cette exclusion, en considérant qu'une commune nouvelle rurale n'est plus exclue de l'éligibilité à la DSU que lorsqu'aucune commune ancienne ne bénéficiait de cette dotation l'année précédant la création de la commune nouvelle.
<u>Répartition de la DSU (Art. 2334-18-2 du CGCT) :</u> 1° Les communes éligibles en année 2016 et en 2017 perçoivent en année 2017 une attribution égale à celle perçue en 2016. L'attribution des communes nouvellement éligibles est calculée en fonction de leur indice synthétique, de leur population, de leur effort fiscal dans la limite de 1,3, d'un coefficient multiplicateur variant de 0,5 à 2 calculé selon le rang de classement, d'un coefficient en fonction de la population en ZUS et d'un coefficient en fonction de la population en ZFU. 2° L'attribution des communes situées dans la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus et qui sont éligibles en année n-1 et n est majorée du montant de l'inflation. 3° Les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants bénéficient en plus de leur attribution au titre de la DSU d'une DSU dite « cible » calculée en fonction de leur indice synthétique, de leur population DGF et d'un coefficient multiplicateur variant de 1 à 2 calculé en fonction de leur rang de classement.	<u>Répartition de la DSU :</u> 1° Les communes éligibles en 2016 et en 2017 bénéficient d'une attribution égale à celle perçue en 2016. Les communes nouvellement éligibles bénéficient d'une attribution calculée en fonction de la population, de leur effort fiscal limité à 1,3, d'un indice synthétique composé de critères de ressources et de charges, d'un coefficient multiplicateur variant de 0,5 à 4 calculé selon leur rang de classement, d'un coefficient en fonction de la population en ZFU et d'un coefficient de majoration de leur population dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (remplaçant le coefficient ZUS). 2° La majoration de l'attribution des communes de la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus, indexée sur le taux d'inflation, a été supprimée. 3° Le reliquat de cette répartition est réparti entre toutes les communes éligibles, à l'exception des communes nouvellement éligibles, en fonction de leur population, de leur effort fiscal limité à 1,3, d'un indice synthétique composé de critères de ressources et de charges, d'un coefficient multiplicateur variant de 0,5 à 4 calculé selon leur rang de classement et de deux coefficients de majoration, le premier calculé à partir de la part de la population communale vivant en quartier QPV, le second à partir de la part de population vivant dans une zone franche urbaine (ZFU).
<u>Garanties de sortie :</u> – Une garantie de sortie non renouvelable à 50 % du montant perçu l'année précédant celle de la perte d'éligibilité. – Une garantie de sortie dégressive sur 3 ans (90 %, 75 % et 50 % du montant perçu en n-1) si la perte d'éligibilité résulte d'une population passant sous le seuil des 5 000 habitants. – Une garantie de sortie dégressive sur 5 ans (90 %, 80 %, 70 %, 60 % et 50 % du montant perçu en n-1) si la perte d'éligibilité résulte de l'impact sur le potentiel financier communal du passage à la TPU de l'EPCI dont est membre la commune. – Une garantie de non-baisse du montant n-1 durant 3 ans pour les communes nouvelles, éligibles ou non.	<u>Garanties de sortie :</u> En plus des garanties déjà existantes est ajoutée une garantie de sortie exceptionnelle, remplaçant la garantie de sortie à 50 %, en cas de perte d'éligibilité d'une commune à la DSU en 2017, pour des montants égaux à de 90 % du montant perçu en 2016 pour l'année 2017, 75 % pour 2018 et 50 % pour 2019. La LFI 2024, compte tenu du nouveau régime financier applicable aux communes nouvelles, a supprimé la garantie communes nouvelles. Les trois autres garanties relatives à la DSU restent applicables.

Les modalités de répartition de la dotation n'ont pas sensiblement évolué depuis cette date. Tout au plus peut-on noter l'extension du périmètre pris en compte au titre des logements sociaux aux logements faisant l'objet d'une opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN), et des corrections en faveur des communes nouvelles.

En 2017, le montant de la DSU s'élevait à 2,09 milliards d'euros. **Elle a été majorée de 605 millions d'euros entre 2018 et 2024** pour atteindre 2,80 milliards d'euros en 2025, soit une hausse de 27,5 % sur les sept dernières années.

2. Les modalités de répartition de la DSR sont stables depuis 2011

La loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF ⁽¹⁾ a créé au sein de celle-ci une dotation de solidarité rurale (DSR) composée de deux fractions, une fraction « cible » et une fraction « péréquation ». La loi de finances pour 2011 ⁽²⁾ a créé une troisième fraction « bourg-centre ».

● La fraction « cible » est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'un indice synthétique composé :

– pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de même groupe démographique, et le potentiel financier par habitant de la commune ;

– pour 30 % du rapport entre la moyenne sur trois ans du revenu par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique et la moyenne sur trois ans du revenu par habitant de la commune, (ce lissage a été introduit par l'article 240 de la loi de finances pour 2024).

En outre, lorsqu'une commune devient inéligible à la fraction « cible », elle perçoit depuis la LFI 2019, une garantie de sortie non renouvelable égale à la moitié de l'attribution qu'elle a perçue l'année précédente au titre de cette fraction.

● La fraction « péréquation » est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique.

Les attributions individuelles des communes éligibles à l'une ou l'autre de ces deux fractions sont calculées selon quatre parts :

– une part « potentiel financier », pour 30 % du montant, faisant intervenir le potentiel financier par habitant et l'effort fiscal ;

(1) Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

(2) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

– une part « **voirie** », pour 30 % du montant, répartie proportionnellement à la longueur de voirie classée dans le **domaine public communal** (multipliée par deux pour les communes de montagne ou insulaires) ;

– une part « **enfants** », pour 30 % du montant, répartie proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans résidant dans la commune ;

– une part « **potentiel financier superficiaire** », pour 10 % du montant, faisant intervenir le potentiel financier et la superficie.

• La **fraction « bourg-centre »** est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs ou chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'aux chefs-lieux d'arrondissement comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.

Les **répartitions** de cette fraction en 2019 et 2020 ont été marquées par la prise en compte du nouveau classement **des zones de revitalisation rurale (ZRR)**. En effet, les communes classées en ZRR et éligibles à la première fraction de la DSR bénéficient d'une majoration de leur attribution de 30 %, sous réserve du respect du plafonnement de l'augmentation des attributions individuelles.

La loi de finances pour 2022 ⁽¹⁾ a introduit une **éligibilité dérogatoire** à la fraction « bourg-centre » **de la DSR pour les communes nouvelles rurales** qui ne devraient pas y être éligibles du fait d'une population supérieure à 10 000 habitants. Ainsi, depuis 2023, les communes nouvelles de plus de 10 000 habitants classées comme peu denses ou très peu denses par l'Insee peuvent être éligibles aux trois fractions de la DSR ⁽²⁾ sous réserve de remplir les autres critères d'éligibilité et de ne rassembler aucune ancienne commune dont la population dépassait 10 000 habitants l'année précédant la fusion. **Cette dérogation a permis en 2024 à 11 communes nouvelles rurales d'être éligibles à la fraction bourg-centre, à 13 communes d'être éligibles à la fraction péréquation et à huit communes d'être éligibles à la fraction « cible ».**

Pour les communes éligibles à l'une ou l'autre de ces fractions, l'attribution perçue au titre d'une année ne peut s'écarter d'une part variable **comprise entre 90 et 120 %** du montant alloué l'année précédente. Cette part variable s'appliquait depuis 2012 aux fractions « péréquation » et « bourg-centre » ; elle a été étendue à la fraction « cible » par la loi de finances pour 2023 ⁽³⁾.

Ces tunnels permettent une stabilité des montants de DSR attribués aux communes pour chacune des fractions.

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(2) En vertu de l'article L. 2334-22-2 du Code général des collectivités territoriales.

(3) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

ÉVOLUTION 2023-2024 DES ATTRIBUTIONS MOYENNE DES FRACTIONS DE DSR

(en euros par habitant)

	Attribution moyenne 2023	Attribution moyenne 2024	Évolution
DSR bourg-centre	60,30	63,9	+ 6 %
DSR péréquation	22,37	24,76	+ 10,68 %
DSR cible	40,25	41,6	+ 3,4 %

Source : DGCL.

Pour chacune des fractions, les communes bénéficient d'une **garantie de sortie** non renouvelable égale à la moitié de l'attribution de l'année précédente ⁽¹⁾. Dans l'hypothèse où une commune serait éligible à deux de ces garanties pour la même fraction, le régime de garantie le plus favorable est retenu.

En 2017, la DSR s'élevait à 1,42 milliard d'euros. Elle a été majorée de 455 millions d'euros entre 2018 et 2022 pour atteindre 1,88 milliard d'euros en 2022. **Pour 2023, la DSR a bénéficié d'une hausse exceptionnelle de 200 millions d'euros** financée par abondement de l'État et non par écrêtement de la dotation forfaitaire de la DGF. Cette hausse par abondement de l'État **avait été reconduite pour 2024**. Ainsi, **le montant de DSR s'élève en 2024 à près de 2.22 milliards d'euros** soit une progression de **56,6 %** entre 2017 et 2024.

3. La dotation nationale de péréquation : un montant figé depuis 2015

La **dotation nationale de péréquation (DNP)** est issue d'une transformation de l'ancien fonds national de péréquation (FNP), au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter de l'année 2004.

Elle était dotée initialement de 568,6 millions d'euros. Son montant a régulièrement progressé jusqu'à atteindre **794,1 millions d'euros en 2015, année à partir de laquelle il a été stabilisé**.

La DNP présente la particularité d'opérer une **péréquation centrée sur les ressources et la pression fiscales** et donc de ne pas intégrer de critères de charges spécifiques, hormis la population des communes, à l'inverse de la DSR ou de la DSU par exemple. Elle vise à **accompagner spécifiquement les communes considérées comme fiscalement « pauvres »** et qui mobilisent particulièrement leurs ressources fiscales, par comparaison avec les communes de la même strate démographique.

Définie à l'article L. 2334-14-1 du CGCT, la DNP se compose aujourd'hui de deux parts :

- une **part dite « principale »**, qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier au regard de la mobilisation des ressources fiscales d'un territoire ;

(1) Les communes nouvelles bénéficient de garanties de sortie propres dont le régime varie selon leur date de création.

– une **part dite « majoration »**, plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal calculé par seule référence aux produits fiscaux qui ont été substitués à la taxe professionnelle.

Les **conditions d'éligibilité** à la part principale de la DNP reposent essentiellement sur le potentiel financier par habitant et l'effort fiscal. Une commune est, en outre, éligible à la part majoration de la DNP si elle est éligible à la part principale de la DNP, qu'elle compte moins de 200 000 habitants et qu'elle a un potentiel fiscal par habitant, relatif aux impositions économiques qui se substituent à la taxe professionnelle (« PF post-TP »), inférieur de 15 % ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante.

Le potentiel fiscal retenu n'intègre pas la fraction de TVA perçue en compensation de la fin de la perception de la CVAE par les collectivités territoriales.

La part principale comme la part majoration supportent **un encadrement à la hausse et à la baisse de leurs montants attribués** :

– les communes éligibles deux années de suite ne peuvent voir leur attribution au titre de la part principale ou de la part majoration baisser de plus de 10 % ni augmenter de plus de 20 % ;

– **les communes qui deviennent inéligibles à la part principale de la DNP perçoivent une garantie de sortie égale à 50 % du montant attribué au titre de cette part en 2023.**

En 2024, 21 561 communes de métropole ont perçu la DNP en tant que communes éligibles à la part principale (21 330), à la part majoration (13 578), au titre des garanties allouées aux communes nouvelles ou aux communes ayant perdu leur éligibilité à la dotation.

B. DROIT PROPOSÉ

1. La péréquation verticale des collectivités territoriales est portée à un niveau historiquement élevé

Le 5° du I de l'article 61 porte à **290 millions d'euros** les majorations de la DSU (+ 140 millions d'euros) et de la DSR (+ 150 millions d'euros) pour 2025. Contrairement aux exercices 2023 et 2024, **ces augmentations s'opèrent par un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et des EPCI, et ne résultent pas d'un financement direct de la part de l'État.**

Par ailleurs, le 5° du I prévoit qu'une quote-part de la dotation d'aménagement des communes **soit affectée aux communes d'outre-mer** dans les conditions définies à l'article L. 2334-23-1. Pour rappel, cette quote-part repose sur l'application à la somme des dotations de péréquation verticale, d'un rapport entre

la population des communes d’outre-mer et la population de l’ensemble des communes, majoré de 63 % depuis 2023. En parallèle, **le 6° du I** abroge le prélèvement d’une quote-part de la dotation nationale de péréquation destinée aux communes des départements d’outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et de la collectivité départementale de Mayotte.

En outre, le **8° du I** reconduit le fléchage de l’augmentation de la DSR vers sa part péréquation. En 2025, comme en 2024, au moins 60 % de cette augmentation est fléchée vers la fraction « péréquation » de la DSR. En 2024, le comité des finances locales ⁽¹⁾ avait décidé de flécher 30 % de cette augmentation vers la fraction « bourg-centre », 60 % vers la fraction « péréquation » et 10 % vers la fraction « cible ». Le maintien d’une part minimale au bénéfice de la fraction « péréquation » vise à renforcer ses effets péréquateurs en limitant le « saupoudrage » de la DSR.

L’augmentation de la DSR et de la DSU s’ajoute à une **progression de 90 millions d’euros de la dotation d’intercommunalité, non abondée par l’État**. Cette progression de la DI a été rendue permanente par l’article L5211-28 du CGCT, dans sa rédaction de la loi de finances pour 2024. Elle est opérée, comme le prévoit le droit existant, par écrêtement de la dotation d’aménagement.

Au total, les évolutions péréquatrices de la DGF s’élèvent à 380 millions d’euros, sans abondement de l’État. Ce n’est pas anodin.

Le tableau ci-dessous récapitule l’évolution récente des masses financières composant la péréquation verticale du bloc communal.

**ÉVOLUTION DES MONTANTS MIS EN JEU DANS LA PÉRÉQUATION VERTICALE
DU BLOC COMMUNAL DE 2022 À 2025**

(en millions d’euros)

	2022	2023	2024	2025	Variation 2024/2025
DSU	2 566	2 656	2 806	2 946	+ 140
DSR	1 877	2 077	2 227	2 377	+ 150
DNP	794	794	794	794	–
Dotation d’intercommunalité	1 653	1 683	1 773	1 863	+ 90
Total bloc communal *	6 890	7 210	7 599	7 982	+ 380

(*) La DACOM, d’un montant de 368 millions d’euros en 2023 est incluse dans ce montant car elle s’obtient en minorant les montants répartis de DSU, DSR et DNP.

Source : commission des finances, d’après données DGCL.

Le montant total de la péréquation verticale versée aux communes dans la DGF atteindrait alors 6,12 milliards d’euros, soit 47,5 % de la DGF des communes, après 5,83 milliards d’euros (46,27 % de la DGF) en 2024.

(1) Conformément aux dispositions de l’article L. 2334-13 du Code général des collectivités territoriales, il appartient au CFL de ventiler l’accroissement de la DSR entre chacune de ses fractions. La ventilation pour 2024 a été déterminée au cours de la séance du 6 février 2024.

La péréquation permet d'atténuer les disparités de ressources et de charges entre collectivités en organisant une redistribution de ces ressources selon des critères objectifs d'ordre démographique, géographique et financier. Cependant, il est prévu qu'en 2025 la péréquation des communes soit intégralement financée par redéploiements au sein de la dotation forfaitaire. Or elle a atteint un niveau très élevé.

2. La modification mineure de certains indicateurs des dotations de péréquation

Parallèlement à l'augmentation de l'abondement de la DSR, le 9° du I de l'article 61 du présent projet de loi de finances fixe, pour le calcul de la DSR, les limites territoriales des cantons et les unités urbaines. Il est proposé que ces limites reposent sur les données de l'INSEE **publiées sur son site le 1^{er} janvier de l'année de répartition**. Le Gouvernement veut ainsi renforcer la prévisibilité des données prises en compte pour le calcul de la DSR.

En outre, le projet de loi entend renforcer la fiabilité de l'indicateur de voirie de la DSR, qui repose aujourd'hui sur une base déclarative de classement dans le domaine public communal. À cette fin, le 10° du I de l'article 61 dispose que son calcul est fondé sur les données de l'Institut national de l'information géographique et forestière. L'article **renvoie à un décret au Conseil d'État le soin de définir les types de voies prises en compte**.

De même, le 11° du I de l'article 61 prévoit que, dans les cas où le revenu fiscal de référence de la commune n'est pas disponible pour le calcul de la moyenne sur trois ans du revenu moyen nécessaire à la **détermination de l'éligibilité à la fraction « cible » de la DSR**, cette moyenne est remplacée par la moyenne sur trois ans du revenu par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique. L'objectif serait de faciliter le calcul de l'éligibilité de certaines communes pour lesquelles certaines données fiscales ne sont pas disponibles. Il s'agit par exemple des communes sous secret fiscal et des communes issues d'une défusion dont le revenu des trois dernières années ne peut pas être reconstitué.

Enfin, le 7° du I simplifie significativement l'indicateur « logements sociaux » pris en compte par l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour l'octroi de la fraction « cible » de la DSR. Il résume cet indicateur à deux catégories de logements sociaux : les logements locatifs recensés au sein du répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants et les logements faisant l'objet d'une opération de requalification de copropriétés dégradées reconnue d'intérêt national.

3. La péréquation verticale des départements

Comme les années précédentes, la dotation de péréquation des départements, constituée de **la dotation de péréquation urbaine (DPU)** prévue à l'article L. 3334-6-1 du CGCT pour les départements urbains et de **la dotation de**

fonctionnement minimale (DFM) prévue à l'article L. 3334-7 du même code pour les départements ruraux ⁽¹⁾, est majorée de **10 millions d'euros (2° du II de l'article)**, financés par écrêtement de la dotation forfaitaire. La répartition de la progression du montant mis en péréquation est décidée par le comité des finances locales en début d'année ⁽²⁾.

4. Diverses modifications des composantes de la DGF

- Le 1° du I de l'article 61 prévoit une nouvelle majoration de l'indicateur de population fondant le calcul de la DGF de 0,5 habitant supplémentaire par **logement faisant l'objet d'une opération de requalification de copropriétés dégradées** (ORCOD) reconnue d'intérêt national selon les modalités définies à l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation. Pour mémoire, une dizaine d'opérations de ce type ont été engagées depuis la loi Alur du 24 mars 2014, en particulier en Île-de-France, à Nîmes et Marseille.

- Le 3° du I vise, **en cas de division de commune**, à sécuriser la répartition au prorata de leur population, entre les communes ainsi créées, de certains fonds et dotations dont les données ne sont disponibles qu'au périmètre de la commune ainsi divisée. Il s'agit de la dotation de protection de l' élu local (L. 2335-1 du CGCT), de la dotation aux titres sécurisés (L. 2335-16), de la dotation aménités rurales (L. 2335-17) du FPIC (L. 2336-1) et du FSRIF (L. 2531-12).

- Le 4° du I vise, **en cas de division de commune**, à répartir au prorata de la population les recettes réelles de fonctionnement utilisées pour calculer la minoration imposée, dans le cadre de la dotation nationale de péréquation, aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant.

- Le **6° du I** de l'article 61 du projet de loi de finances pour 2025 prévoit l'intégration bienvenue de la fraction de TVA, perçue par les collectivités territoriales en compensation de la fin de la perception de la CVAE, dans le potentiel fiscal utilisé pour le calcul de la répartition de la majoration de la dotation nationale de péréquation.

- Le 11° du I de l'article 61 étend aux communes de moins de 5 000 habitants **en outre-mer** l'éligibilité du **PSR « élu local »** jusqu'alors réservé aux communes de moins de 1 000 habitants, qu'elles soient en métropole ou en outre-mer.

(1) Les deux dotations ne sont pas cumulables : les départements non éligibles à la DPU perçoivent la DFM. Ainsi, l'article 113 de la loi de finances pour 2008 a introduit un mécanisme d'accompagnement des changements éventuels de catégorie de départements (passage de la catégorie des départements ruraux à celle des départements urbains, ou inversement), ce qui explique que les montants de la DPU et de la DFM puissent varier d'une année sur l'autre sans que cela n'affecte le total des deux dotations.

(2) En 2020 et 2021, le comité des finances locales avait décidé d'affecter les deux tiers de la hausse de la dotation de péréquation des départements à la DFM et le solde à la DPU. Depuis 2022, il a décidé de ventiler 75 % de cette hausse vers la DFM et 25 % vers la DPU.

● En l'état actuel du droit, lorsqu'une commune change d'EPCI à fiscalité propre, la part « Compensation part salaire » (CPS) de la dotation forfaitaire de la commune, qui est prise en compte depuis la LFI 2024 dans le calcul de la dotation de compensation de l'EPCI quel que soit son statut, est transférée de l'ancien EPCI au nouvel EPCI d'appartenance selon un calcul complexe fondé sur des données historiques. Le 2° du III de l'article 61 vise à **simplifier ce calcul** en transférant, lors du départ d'une commune d'un EPCI, la prise en compte de la dotation de compensation de l'ancien au nouvel EPCI. Cela repose sur la minoration **de la dotation de compensation de son ancien EPCI** au prorata de la population de la commune dans la population de l'EPCI. La dotation de compensation du nouvel EPCI serait alors majorée du même montant. Ce transfert au prorata de la population simplifie significativement le calcul de la dotation de compensation CPS.

● **Le IV de l'article 61** prévoit l'application des modalités particulières de **l'évaluation de la population de Mayotte**, notamment par âge, pour l'application du fonds de solidarité régional destiné à renforcer la solidarité financière entre les régions et le Département de Mayotte. Ce mode de recensement dérogatoire du droit commun devrait être aboli d'ici 2026 et remplacé par le droit commun, fondé sur le critère de population. L'article prévoit alors de compenser lors de cette transition la diminution des dotations pour certaines collectivités de Mayotte dont la population serait actuellement surestimée par rapport au droit commun.

● Le V de l'article 61 prévoit, comme en LFI 2024, l'affectation de 2,5 millions d'euros de DGF au **fonds d'aide pour le relogement d'urgence** (FARU).

● Le VI de l'article 61 est **une mesure rédactionnelle**. L'abaissement à trois ans de l'âge de la scolarité obligatoire par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a fait surgir en son temps des inquiétudes sur l'avenir des jardins d'enfants, qui accueillent des enfants âgés de plus de deux ans. Sur initiative parlementaire, l'article 18 de cette loi a permis aux parents, jusqu'à l'année scolaire 2023-2024 incluse (donc à titre transitoire et dérogatoire) d'inscrire dans les jardins d'enfants des enfants âgés de plus de trois ans, dans le cadre de l'instruction primaire obligatoire nouvellement dessinée. La loi n° 2024-301 du 2 avril 2024 pérennise la dérogation, tout en restreignant son application aux jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics. Également d'initiative parlementaire, cette loi a dû être assortie d'un gage comprenant notamment un prélèvement sur la DGF, prévu, selon sa rapporteure, Mme Michèle Tabarot, pour « tirer les conséquences des dispositions de l'article 40 de la Constitution ». **Le recours à la procédure de législation en commission n'avait pas donné au Gouvernement l'occasion de lever ce gage** lors de l'examen du texte à l'Assemblée dans la troisième séance du 1er février 2024. Au Sénat le désir d'assurer l'application de la loi pour la rentrée suivante a conduit à un vote conforme. Le présent VI de l'article 61 prévoit donc la suppression de ce gage.

II. AJUSTEMENT DES INDICATEURS FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS À LA SUITE DE LA CRÉATION DE DEUX NOUVELLES DOTATIONS EN 2024

A. DROIT EXISTANT

Les principaux indicateurs financiers permettent d'évaluer le niveau de richesse potentielle qu'une collectivité serait capable de mobiliser sur son territoire dans l'hypothèse où ses taux d'imposition seraient alignés sur la moyenne nationale.

Entre 2014 et 2020, les indicateurs financiers ont peu évolué. Leur aménagement a été rendu nécessaire par la **création de deux dotations nouvelles par la loi de finances pour 2024** : le reversement obligatoire aux communes par leur EPCI à fiscalité propre d'appartenance de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle (CPS), et la dotation en faveur des communes nouvelles.

1. Définition des principaux indicateurs impactés

Font partie de cette série d'indicateurs financiers :

- le potentiel financier des communes ;
- le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre ;

a. Le potentiel financier des communes

Le potentiel financier des communes est obtenu à partir de leur potentiel fiscal (*voir infra*), majoré du montant de DGF perçu, et minoré d'un ensemble de prélèvements sur fiscalité complexes et aux montants très limités, visés à la seconde phrase du III de l'article L-2334-7 et à l'article L2334-7-3 du CGCT.

Le potentiel fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la richesse théorique d'une collectivité si elle appliquait à ses bases d'imposition **les taux moyens pratiqués au niveau national**. Les modalités de son calcul sont prévues à l'article **L. 2334-4 du Code général des collectivités territoriales**.

Le potentiel fiscal d'une commune est donc calculé en faisant **la somme de plusieurs ressources fiscales**. Sont d'abord additionnés les produits issus des quatre taxes directes locales :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- la taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFPNB) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ⁽¹⁾ ;
- et la taxe d'habitation (TH).

(1) En application du a) du 2° du I de l'article L. 2334-4 du Code général des collectivités territoriales, lorsque la CFE est perçue au niveau intercommunal pour les entreprises implantées dans une zone d'activité économique qui se situe sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres, ne sont prises en compte que les bases communales situées en dehors de la zone d'activité économique.

À cette somme sont ajoutés les produits communaux et intercommunaux de plusieurs impositions dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune au titre :

- de la compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) ;
- des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Enfin, sont additionnés à cette somme les montants perçus par la commune l'année précédente au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ceux perçus au titre de la surtaxe sur les eaux minérales, de la redevance des mines, des prélèvements communaux opérés sur les jeux des casinos, ainsi que du versement dont bénéficie la commune au titre du Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

Le potentiel fiscal d'une commune peut ensuite connaître diverses majorations ou minorations selon sa situation :

- lorsque l'EPCI perçoit la fraction de TVA en compensation de la suppression de la CFE et la CVAE sur tout ou partie des entreprises situées sur le territoire de ses communes membres, le potentiel fiscal est majoré ou minoré de l'attribution de compensation perçue par la commune, selon que celle-ci est respectivement positive ou négative ;
- lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité propre, son potentiel fiscal est majoré d'un montant, calculé au prorata de sa population au sein de l'EPCI, de deux produits perçus par l'EPCI, la DCRTP et le reversement dont bénéficie l'EPCI au titre du FNGIR ;
- lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité additionnelle, les produits perçus par le groupement ne sont pas ventilés et sont donc directement imputés dans le potentiel fiscal de la commune.

b. Le potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux

Cet indicateur, défini au I de l'article **L. 2336-2 du Code général des collectivités territoriales**, est utilisé pour la mise en œuvre du **FPIC**. Il fait intervenir la notion d'**ensemble intercommunal**, ensemble constitué d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

Le **potentiel fiscal agrégé** (PFA) est un potentiel fiscal calculé en additionnant pour l'EPCI et toutes les communes de l'ensemble intercommunal :

- le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la TFPB et de la TFPNB du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ;

- le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la CFE du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;

- les produits des IFER, de la TASCOM, des produits de la TATFNB perçus par le groupement et ses communes membres ;

- les montants de la DCRTP, du reversement ou du prélèvement au titre du FNGIR perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres ;

- les montants perçus par le groupement et ses communes membres au titre de la redevance des mines, du prélèvement sur le produit des jeux et de la surtaxe sur les eaux minérales ;

- le montant de la dotation de compensation de l'EPCI ainsi que les montants des parts compensations des dotations forfaitaires des communes correspondant à la compensation « part salaires » (CPS) ;

- les montants correspondants aux fractions de TVA en compensation de la suppression de la TH et de la réduction de la CVAE et CFE.

2. La création de deux dotations nouvelles en LFI 2024 majore indûment le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre, et le potentiel financier des communes nouvelles

a. Le reversement obligatoire de la part « CPS » par les EPCI à leurs communes présente un risque de majoration du potentiel fiscal des EPCI à fiscalité propre

Le 3° du I de l'article 240 de la loi de finances pour 2024 oblige les EPCI à fiscalité additionnelle à reverser à leurs communes membres la part « CPS », auparavant composante de la dotation forfaitaire de ces communes et désormais composante de la dotation de compensation qu'ils perçoivent. Les EPCI à fiscalité professionnelle unique continuent de percevoir, **sans la reverser**, cette part CPS.

Le calcul du potentiel fiscal des EPCI prend en compte le montant de la part CPS perçue par l'EPCI, indépendamment de son régime fiscal (EPCI à fiscalité professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle). Or, **les EPCI à fiscalité professionnelle unique ne reversent pas cette part CPS**. Le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité additionnelle est donc surévalué par rapport aux EPCI à fiscalité professionnelle unique.

b. Le PSR en faveur des communes nouvelles n'est pas pris en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé d'un EPCI, et du potentiel financier de la commune bénéficiaire

Les **communes nouvelles**, instaurées par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 dite « loi RCT » ⁽¹⁾, bénéficient de dispositions particulières dans le cadre du calcul des diverses composantes de la DGF. L'article L. 2113-22-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit une dotation composée d'une part d'amorçage et d'une part garantie.

La **part d'amorçage, de 15 euros par habitant**, est versée au cours des trois premières années d'existence de la commune nouvelle.

La **part de garantie vise à protéger les communes nouvelles de moins de 150 000 habitants contre toute baisse de DGF**. Elle est versée à l'ensemble des communes ayant bénéficié du pacte de stabilité des communes nouvelles lors de la répartition de la DGF en 2023, ainsi qu'aux communes nouvelles créées à compter du 2 janvier 2023. Elle est égale à un montant correspondant à la différence, si elle est positive, entre la somme des DGF des communes fusionnées l'année précédant la fusion et la DGF de l'année en cours notifiée à la commune nouvelle.

Néanmoins, ces ressources ne sont actuellement pas prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé d'un EPCI, et du potentiel financier de la commune bénéficiaire.

B. DROIT PROPOSÉ

1. Intégrer dans le potentiel financier des communes et le potentiel fiscal des EPCI de la part « CPS » de la dotation de compensation

Le 2° du I de l'article 61 du PLF 2025 propose d'intégrer dans le potentiel financier des communes la part CPS que les EPCI à fiscalité additionnelle doivent reverser obligatoirement aux communes, en vertu de l'article L. 5211-32 du CGCT.

Le b) du 2° du I prévoit en outre de supprimer des minorations du potentiel financier des communes résultant d'un ensemble de prélèvements dont le mode de calcul est particulièrement complexe et dont la justification est désormais purement historique (article L 2334-7, III, seconde phrase et article L 2334-7-3 du CGCT). Cette mesure de **simplification est bienvenue**.

2. Intégrer dans le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité additionnelle le reversement obligatoire de la part CPS

Le 3° du I de l'article 61 prévoit d'intégrer dans le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité additionnelle le reversement obligatoire aux communes membres de

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

l'EPCI de la part « CPS » perçue dans le cadre de la dotation de compensation des EPCI.

Le rapporteur spécial approuve cette correction qui permet de prévenir que leur potentiel fiscal ne soit surévalué en raison de la prise en compte d'une ressource dont le reversement aux communes membres est obligatoire.

**TABLEAU DES INDICATEURS FINANCIERS AVEC LES RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES ASSOCIÉES
ET LES DOTATIONS ET FONDS DE PÉRÉQUATION DANS LE CALCUL DESQUELS ILS INTERVIENNENT**

			Commune			EPCI à fiscalité propre		Ensemble intercommunal		Département
			Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Coefficient d'intégration fiscale	Potentiel fiscal	Potentiel financier agrégé	Effort fiscal agrégé	Potentiel financier
Niveau de collectivité	Dotations / Fonds de péréquation	Sigle	I et II de l'article L. 2334-4 CGCT	IV de l'article L. 2334-4 du CGCT	Article L. 2334-5 du CGCT	II de l'article L. 5211-29 du CGCT	I de l'article L. 5211-29 du CGCT	I, II et III de l'article L. 2336-2 du CGCT	V de l'article L. 2336-2 du CGCT	Article L. 3334-6 du CGCT
Départements	Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion	FMDI								
Départements	Dotations forfaitaire	DF dép.								
Départements	Dotations de fonctionnement minimale	DFM								
Départements	Dotations de péréquation urbaine	DPU								
Départements	Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	FNP DMTO								
Départements	Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée perçue par les départements	FP CVAE								
Départements	Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France	FSDRIF								
Départements	Dotations de soutien à l'investissement des départements	DSID								
Bloc communal	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	FPIC								
EPCI à FP	Dotations d'intercommunalité	DI								
Communes	Dotations forfaitaire	DF comm.								
Communes	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale	DSU								
Communes	Dotations de solidarité rurale	DSR								
Communes	Dotations nationales de péréquation	DNP								
Communes	Dotations d'aménagement et dotations de péréquation des communes d'outre-mer	DACOM-DPOM								
Communes	Dotations d'équipement des territoires ruraux	DETR								
Communes	Dotations politiques de la ville	DPV								
Communes	Dotations particulières « élu local »	DPEL								
Communes	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France	FSRIF								

III. DÉSINDEXATION DE LA DOTATION DES GROUPEMENTS TOURISTIQUES (DGT) SUR L'ÉVOLUTION DE LA DGF

1. En l'état du droit actuel, la dotation des groupements touristiques est indexée sur l'évolution de la DGF

La dotation des groupements touristiques résulte de la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le Code des communes et le Code général des impôts.

Cette loi a regroupé trois dotations spécifiques aux communes touristiques de métropole (dotation touristique, la dotation de fréquentation journalière et la dotation centre-ville) dans une nouvelle « dotation des groupements touristiques » (DGT) constituant une enveloppe distincte au sein de la DGF.

Depuis 1995, le montant de cette enveloppe bénéficie d'une dynamique égale à la moitié de la progression annuelle de la DGF. Le financement de cette indexation repose sur un écrêtement de la DGF. En conséquence, **l'augmentation constante de la DGT, qui atteint 18 millions d'euros en 2024, s'est traduite par une minoration des autres enveloppes de la DGF depuis 1995.**

2. Le projet de loi de finances pour 2025 propose de supprimer cette indexation de la DGT sur l'évolution de la DGF

Le 1° du III de l'article 61 propose de supprimer le dispositif d'indexation de la DGT sur la moitié de la dynamique de la DGF.

Le rapporteur spécial note que cette mesure pourrait se traduire par une répartition plus équitable de la DGF entre tous les territoires.

Article 62

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

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article prévoit, à la lumière de la décision n° 2024-1085 QPC du Conseil constitutionnel, de normaliser les modalités dérogatoires de répartition interne du FPIC au sein des EPT de la métropole du Grand Paris (MGP). La répartition du « reste » du prélèvement ou du reversement au titre du FPIC entre les communes membres d'un même EPT ne serait plus réalisée au prorata des transferts de l'année 2015, mais en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes, tel que défini à l'article L. 2334-4, et de leur population.

– L'article opère également une coordination légistique mineure, nécessaire au calcul du potentiel fiscal agrégé, en actualisant les ressources qu'il prend en compte suite à la suppression de la CVAE et à l'attribution en compensation d'une fraction de TVA.

I. DROIT ACTUEL

Créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾, le **fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** constitue le principal mécanisme de péréquation horizontale à l'échelle d'un ensemble intercommunal. Il coexiste avec un mécanisme régional de péréquation horizontale du bloc communal, le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

Connaissant une augmentation progressive depuis sa création, les ressources du FPIC se sont **stabilisées depuis 2016 à un milliard d'euros**.

La détermination des contributions et des attributions au titre du FPIC (dont les règles sont fixées par l'article L. 2336-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales) s'opère en deux temps :

– Au niveau de chaque ensemble intercommunal ou commune isolée est déterminé un montant de contribution ou d'attribution. Le calcul de ce montant repose sur le **potentiel financier agrégé (PFIA)** du territoire qui additionne la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres. Le PFIA repose sur une assiette comprenant les dotations forfaitaires des communes et la plupart des recettes fiscales.

Les **contributeurs** au FPIC sont les territoires dont le PFIA par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFIA moyen par habitant constaté au niveau national.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les **bénéficiaires** du FPIC sont les premiers 60 % des territoires classés selon un indice synthétique prenant en compte le revenu par habitant, le PFIA et l'effort fiscal agrégé (EFA).

– Par la suite, le montant de la contribution ou de l'attribution est **réparti entre le groupement et ses communes membres, puis entre les communes elles-mêmes**. Une **répartition de « droit commun »** du FPIC est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement. Elle s'effectue en fonction du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI et du potentiel financier par habitant de ses communes membres.

Or, les ressources prises en compte pour le calcul du potentiel financier agrégé (PFIA) n'ont été que partiellement actualisées lors de la suppression de la CVAE et de l'attribution en compensation d'une fraction de TVA. L'article 240 de la LFI 2024 a supprimé la mention de la CVAE au 2° de l'article L. 2336-2, et l'a remplacée par la mention de la fraction de TVA, dans un nouveau 8° du même article. Néanmoins, le 3° du I de l'article L. 2336-3 du CGCT, **qui définit les ressources fiscales agrégées par renvoi à cette liste de l'article L. 2336-2, n'a pas été modifié** et continue de renvoyer aux « ressources mentionnées aux 1° à 7° du I de l'article L. 2336-2 ».

Cet oubli pourrait conduire à ne pas intégrer de 5,5 milliards d'euros de ressources fiscales, prises en compte en principe dans le calcul du PFIA des EPCI. Or un plafonnement est appliqué au prélèvement du FPIC qui ne peut excéder 14 % du PFIA. Dans la mesure où le FPIC constitue une enveloppe globale fixe s'élevant à 1 milliard d'euros, la répartition des contributions des EPCI s'opérerait en conséquence de ce défaut d'intégration au détriment de 80 ensembles intercommunaux.

En outre, la détermination des contributions et des attributions au titre du **FPIC présente des modalités dérogatoires du droit commun pour les communes membres d'un établissement public territorial (EPT) de la Métropole du Grand Paris (MGP), créée en 2015**. L'article L. 5219-8 du CGCT dispose en effet que le montant global du FPIC n'est pas calculé à l'échelle de la MGP mais à celle des EPT, puis que le montant des contributions et attributions est défini en deux temps :

– Le prélèvement ou le reversement imputé à l'EPT est fixé à la somme des prélèvements supportés en 2015 par les groupements à fiscalité propre qui lui préexistaient ;

– Le reste du prélèvement ou du reversement, y compris sa dynamique depuis 2015, est supporté par les communes membres de l'EPT au prorata de leurs prélèvements ou reversements calculés en 2015.

Ces modalités dérogatoires du droit commun visaient à limiter, lors de la création de la MGP, les évolutions des transferts entre communes au titre du FPIC.

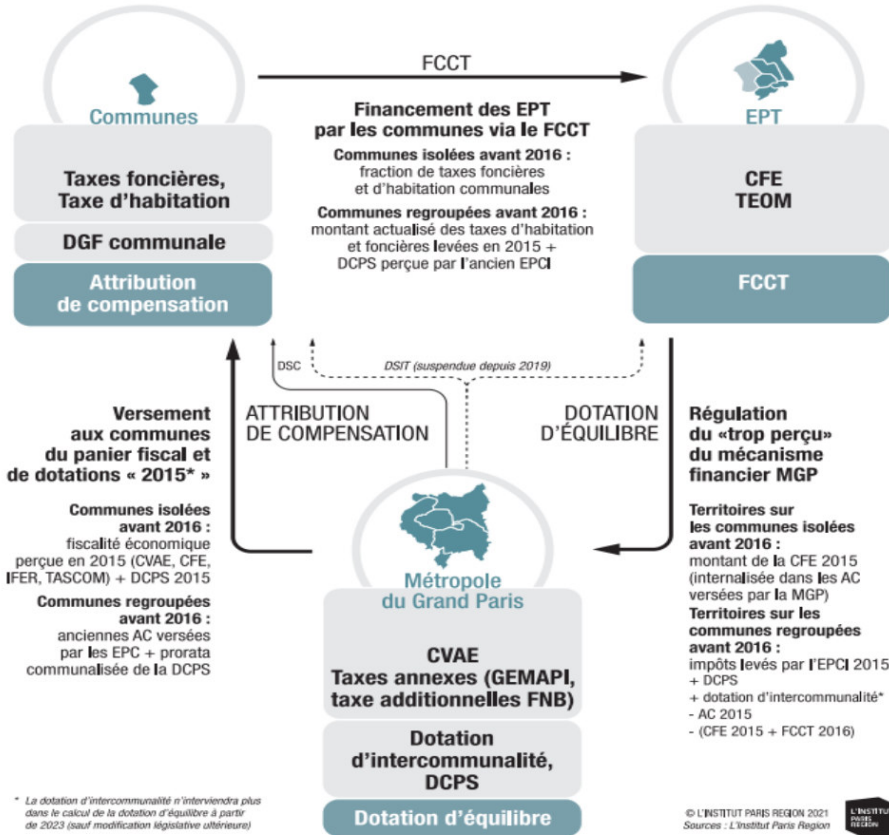
Le décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 avait précisé les modalités d'application de cette répartition.

Le Conseil d'État, par un arrêt du 2 mai 2018 Commune de Neuilly-sur-Seine et autres, avait jugé les dispositions de ce décret contraires à l'article L.5219-8 précité, en ce qu'il introduisait une différence de traitement ne prenant pas en compte le **plafonnement des prélèvements** dont certaines communes, mais pas d'autres, avaient bénéficié en 2015. L'interprétation du Conseil d'État conduit à intégrer ce plafonnement des prélèvements dans les modalités de calcul de la répartition du FPIC entre les communes membres au sein d'un même EPT.

Or, en vertu de cette interprétation, une différence de traitement semblait résulter, entre communes membres d'un même EPT ayant, ou non, bénéficié de ce plafonnement en 2015, sans que ne soit pris en compte l'évolution de leurs capacités contributives depuis cette date.

La décision n° 2024-1085 QPC du 25 avril 2024 du Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, au titre de l'égalité devant les charges publiques, ces modalités dérogatoires de répartition interne du FPIC entre les communes membres d'un EPT de la MGP. **Les dispositions mises en cause sont celles régissant la répartition du reste du prélèvement et du versement entre les communes membres de l'EPT.** Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé qu'« en figeant une règle de répartition qui est fondée sur les prélèvements des communes calculés en 2015 et qui intègre le plafonnement dont certaines avaient bénéficié au titre de cette année, ces dispositions instaurent une différence [inconstitutionnelle] de traitement entre les communes membres d'un même EPT ».

SCHÉMA DE FINANCEMENT DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS



Source : Forum métropolitain du Grand Paris.

II. DROIT PROPOSÉ

Le 1° du I de l'article 62 du projet de loi de finances prévoit de corriger l'erreur de rédaction commise dans le renvoi effectué par l'article L. 2336-3 du CGCT, pour le calcul du PFIA, à l'article L. 2336-2, en y intégrant clairement le 8° du I de ce dernier article. Ainsi, le PFIA intégrera effectivement la fraction de TVA perçue par le bloc communal en compensation de la suppression de la CVAE. **Cette correction paraît logique.**

Le 2° du I prévoit la normalisation des modalités de répartition interne du FPIC au sein des EPT de la métropole du Grand Paris (MGP). La répartition du reste du prélèvement ou du reversement au titre du FPIC entre les communes membres d'un même EPT **ne serait plus réalisée au prorata des transferts de l'année 2015, mais en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes**, tel que défini à l'article L. 2334-4, et de leur population.

Les modalités dérogatoires de calcul de la part du prélèvement ou du reversement supporté par l'EPT demeureraient en vigueur. En effet, le droit commun repose sur un coefficient d'intégration fiscale (CIF), dont le calcul repose sur la somme des dépenses de transfert des EPCI à leurs communes membres, soit la dotation de compensation (article 1609 *nonies* du CGI) et la moitié de la dotation de solidarité communautaire. Or, les EPT ne versent pas ces transferts aux communes, rendant le calcul du CIF impossible (voir graphique infra).

Le rapporteur considère, à l'instar du gouvernement, que le retour au droit commun constitue la seule évolution juridique possible pour tirer les conséquences nécessaires de la décision du Conseil constitutionnel.

Article 63

Répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde destinés au stockage de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo)

Résumé du dispositif proposé

- Le présent article prévoit plusieurs évolutions des modalités de répartition de trois taxes relatives aux laboratoires géologiques d'une part, et aux centres de stockage de déchets radioactifs d'autre part, concernant tout particulièrement le projet Cigéo.
- Les fourchettes de répartition proposées se fondent sur les propositions d'un rapport conjoint IGA-IGF de 2017 et sur de multiples concertations, et semblent répondre aux équilibres politiques et fiscaux locaux actuels.

I. DROIT ACTUEL

1. Les modalités de répartition de la taxe sur les installations de stockage de déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue demeurent indéterminées, malgré la formulation de la demande d'autorisation du projet Cigéo en 2023

Le projet de Centre industriel de stockage géologique (Cigéo), récemment déclaré conforme par le Conseil constitutionnel, constitue la solution déterminée par le législateur pour stocker les déchets radioactifs de haute activité (HA) et de moyenne activité à vie longue (MA-VL). Porté par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), que le rapporteur spécial a contactée, le dispositif s'appuie depuis 2000 sur l'exploitation d'un laboratoire souterrain de recherche géologique, et prochainement sur la mise en œuvre d'un centre de stockage en couche géologique profonde sur le territoire de la commune de Bure, située dans le département de la Meuse.

Afin d'assurer son acceptabilité sociale, et dans le but d'accompagner les collectivités concernées par le projet Cigéo dans l'aménagement de leur territoire en prévision du stockage des déchets radioactifs, l'État et les collectivités territoriales étudient depuis une dizaine d'années les futures modalités de répartition du produit de la fiscalité du site de stockage.

L'option du recours à la fiscalité de droit commun, essentiellement foncière, n'apparaissait pas satisfaisante. Les modalités de répartition du produit fiscal auraient bénéficié à un nombre limité de collectivités. En particulier, les trois communes d'implantation, totalisant 250 habitants, auraient perçu près de 15 % des recettes fiscales, ce qui aurait conduit l'une d'entre elles à afficher un record de recettes fiscales de 75 000 euros par habitant, selon le rapport conjoint IGA-IGF de 2017 sur le modèle fiscal de Cigéo que le rapporteur spécial a pu consulter.

L'article 127 de la loi de finances pour 2021 a alors instauré un régime fiscal spécifique, fondé sur une exonération de 90 % des taxes foncières sur les ouvrages de surface du projet Cigéo, et, en compensation, sur une évolution du mode de calcul de la taxe de stockage pour les déchets radioactifs à haute activité (HA) et à moyenne activité et vie longue (MA-VL). Cet article renvoie toutefois à une loi ultérieure le soin de préciser la répartition de cette taxe pour une première durée de vingt ans à compter de la demande d'autorisation de construction.

2. La taxe de stockage des déchets de faible et de moyenne activité à vie courte repose sur un dispositif juridique peu sécurisé

En complément des dispositions précédentes, il existe une taxe de stockage pour déchets de faible et de moyenne activité à vie courte définie par l'article 43 de la loi de finances pour 2000.

Or, ces dispositions ne définissent **pas de limite géographique claire au périmètre pour les collectivités concernées** par les installations de stockage des déchets de faible et de moyenne activité à vie courte (FM-VC), et bénéficiaires à ce titre du produit de la taxe de stockage. L'article 43 de la loi de finances pour 2000 prévoit ainsi seulement que le produit de la taxe est réparti entre :

- les communes et EPCI dans « des périmètres autour de l'accès principal aux installations de stockage » ;

- des départements et des régions « d'implantation des installations de stockage ».

En outre, **c'est une disposition réglementaire**, soit l'article 5-3 du décret n° 2000-361 du 26 avril 2000 relatif à la taxe et aux taxes additionnelles, qui détermine les fractions réparties entre ces collectivités du produit de la taxe stockage des déchets de faible et de moyenne activité à vie courte.

3. La taxe d'accompagnement bénéficiant aux GIP de la Meuse et de la Haute-Marne demeure figée dans ses équilibres de l'année 2000

Outre les taxes sur les installations de stockage des déchets radioactifs, qu'ils soient HA, MA-VL ou FM-VC, il existe une taxe d'accompagnement assise sur le laboratoire souterrain de recherche géologique. Définie par l'article 43 de la loi de finances pour 2000, précisée par l'article 5-2 du décret n° 2000-361 du 26 avril 2000, **elle bénéficie uniquement aux GIP de la Meuse et de la Haute-Marne** créés au même moment.

Ces modalités de répartition ne prennent pas en compte les éventuels besoins d'aménagement des collectivités concernées, au-delà des deux GIP précités.

II. DROIT PROPOSÉ

Le tableau suivant synthétise les modalités de répartition proposées pour le produit des trois taxes précitées.

Dispositif fiscal / collectivités concernées		Communes de la zone d'implantation (ZI)	EPCI de la ZI	Communes membres des EPCI de la zone de proximité (ZP)	Commune de la zone de solidarité (ZS)	Communes et EPCI de la zone de solidarité (ZS)	Départements de la ZS	Régions de la ZI	Groupe-ments d'intérêt public
Taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives	Installations de stockage de déchets de très faible activité et de faible et moyenne activité à vie courte		15 % - 25 %	25 % - 35 %		40 % - 60 %			
	Installations de stockage de déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue	1 % - 10 %	25 % - 45 %	10 % - 25 %			25 % - 40 %	1 % - 20 %	
Tarif d'accompagnement sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique (58 M€ en 2023, répartis entre les deux GIP)					0 % - 20 % de la fraction départementale	0 % - 20 % de la fraction départementale	100 %, Avec une part minimale de 33 % pour le département le moins doté des deux		Solde restant

1. Déterminer les modalités de répartition de la taxe sur les installations de stockage de déchets de HA et MA-VL

Le 2° du A du I de l'article 162 du présent projet de loi de finances propose de définir les modalités de répartition de la taxe sur les installations de stockage de déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue.

Une répartition par collectivités concernées est proposée, selon des fractions variables, dont les modalités sont synthétisées dans le tableau ci-dessus.

Parmi les possibilités ouvertes par cette clef de répartition, les documents budgétaires mettent en avant une piste de répartition spécifique. Le produit de la taxe pourrait être affecté de la manière suivante :

– Aux trois communes de la zone d’implantation [Bure, Saudron et Mandres-en-Barrois], pour une fraction comprise entre 1 % et 10 % répartie à parts égales. Une fraction de 6 % est proposée dans l’annexe *Évaluations préalables*.

– Aux établissements publics de coopération intercommunale de la zone d’implantation [Communauté de communes des Portes de Meuse (55) et la Communauté de communes du bassin de Joinville-en-Champagne (52)], pour une fraction comprise entre 25 % et 45 %, répartie à parts égales entre les EPCI. Une fraction de 36 % est proposée dans l’annexe *Évaluations préalables*, soit 18 % pour chacun des deux EPCI. En outre, une fraction de 2 % pourrait être versée à la Communauté de communes de Commercy Void Vaucouleur (55).

– Aux établissements publics de coopération intercommunale de la zone de proximité [Bar-le-Duc Sud Meuse (55) et du Grand Saint-Dizier Der & Vallées (52)], pour une fraction comprise entre 10 % et 25 %, répartie à parts égales entre les EPCI. Une fraction de 18 % est proposée dans l’annexe *Évaluations préalables*, soit 9 % pour chacun des deux EPCI.

– Aux départements de la zone de solidarité, pour les départements de la Meuse et de la Haute-Marne fraction comprise entre 25 % et 40 %, répartie à parts égales. Une fraction de 33 % est proposée pour dans l’annexe *Évaluations préalables*.

– Aux régions de la zone de solidarité, pour une fraction comprise entre 1 % et 20 %, répartie à parts égales. Une fraction de 5 % est proposée pour la région Grand Est dans l’annexe *Évaluations préalables*.

Le rapporteur spécial s’est interrogé sur la signification des multiples renvois au décret pour la détermination des valeurs des fractions (dernier alinéa du 2° du a du I) et des collectivités concernées (dernier alinéa du b du I). Il a également relevé l’absence d’explication dans les documents budgétaires des propositions de répartition des taxes. En réponse à ses demandes d’informations, le gouvernement lui a communiqué les éléments complémentaires suivants :

Les modalités de répartition découlent effectivement des **concertations menées avec les collectivités locales**, notamment sous l’égide de la préfecture de la Meuse. Elles suivent en outre les **préconisations du rapport conjoint IGA-IGF de 2017**, qui visait à maintenir un équilibre fiscal équivalent avec ce qu’auraient perçu les strates de collectivités concernées en cas de maintien de la fiscalité de droit commun. En particulier, la part de 62 % du produit fiscal prévue pour le bloc communal est proche de la recommandation du rapport précité (57 %).

Le renvoi au décret permettra de faire évoluer à la marge la répartition du produit des taxes, afin de **moduler le soutien aux collectivités** concernées en fonction de leurs besoins évolutifs. En particulier, la modulation de l’attribution des recettes facilitera le développement à moyen terme des infrastructures de transport de chacune des collectivités.

En outre, le renvoi au décret pour la détermination des collectivités relevant des zones d'implantation, de proximité ou de solidarité, permettra d'ajouter au fil des années de nouvelles collectivités concernées par le projet si nécessaire.

2. Sécuriser la taxe de stockage des déchets de faible et de moyenne activité à vie courte

Le 1° du A du I propose de définir législativement les modalités de répartition par la taxe de stockage pour les déchets de faible et de moyenne activité à vie courte, tandis que le B du I définit les collectivités concernées.

La répartition proposée diffère légèrement de celle de la taxe sur les installations de stockage de déchets de HA et MA-VL. Le gouvernement justifie cet aménagement par les circonstances locales **de l'unique centre de stockage concerné à cette date, dans l'Aube.**

3. Adapter les modalités du tarif d'accompagnement sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique

Le II de l'article 63 du présent PLF prévoit un dispositif à vocation transitoire, sous la forme d'une adaptation du tarif d'accompagnement sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique. Il vise à permettre **de répartir de manière plus souple et équitable le produit de la taxe**, dans l'attente de l'entrée en vigueur du tarif de stockage qui nécessite l'autorisation du projet Cigéo. Selon les données reçues par le rapporteur spécial, cela permettra d'accompagner financièrement les collectivités concernées dans leur phase de préparation au lancement du projet Cigéo. Si ce tarif est conçu comme un dispositif transitoire, il pourrait pendant un temps demeurer actif même après l'entrée en vigueur du tarif de stockage, afin de préserver les équilibres politiques locaux.

La répartition proposée est la suivante :

– Tout d'abord, une répartition entre les deux départements concernés octroyant à chacun une part comprise entre 33 % et 66 % du produit de la taxe, déterminée par décret. La répartition actuelle est davantage égalitaire entre les deux GIP. Toutefois, la flexibilité apportée par la fourchette proposée est justifiée par la situation financière particulière du GIP de la Meuse, qui appelle à accroître temporairement la part du produit de la taxe reçue par le département de la Meuse ;

– Puis, à l'intérieur de chaque département, le reversement d'une fraction de la taxe comprise entre 0 % et 20 % aux communes du département, dont une partie du territoire est distante de moins de dix kilomètres de l'accès principal aux installations souterraines du laboratoire souterrain, au prorata de leur population ;

– Toujours à l'intérieur de chaque département, le reversement d'une fraction supplémentaire, comprise entre 0 % et 20 % et après avis des groupements d'intérêt public, aux EPCI du département comprenant une ou plusieurs de ces communes et au prorata de la population de ces dernières ;

– Enfin, le reversement du solde aux GIP concernés.

Les équilibres fiscaux proposés apparaissent satisfaisants pour le rapporteur, en l'état actuel des explications qui lui ont été fournies.

Article 64
Instauration et affectation d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales

Résumé du dispositif proposé

- Le présent article propose la création d'un fonds de réserve abondé par un prélèvement sur les recettes des collectivités territoriales et des EPCI, plafonné à 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.
- Sont exclues de l'assiette de ce prélèvement des recettes imprévisibles, des recettes de compensation et autres recettes dérogatoires du droit commun. De même, le dispositif n'est pas applicable aux collectivités les plus fragiles financièrement.
- Il procède également à la détermination des modalités d'affectation des ressources de ce fonds de réserve, à la main du Comité des finances locales (CFL) qui pourra abonder progressivement des fonds de péréquation horizontale existants. Le CFL pourra en outre majorer ou minorer à hauteur de 10 % les abondements lors d'une année N, la différence devant être rendue pour l'année N+1. Le rapporteur spécial a proposé en commission de relever ce taux à 20 %.

I. DROIT EXISTANT

Afin d'assurer une répartition équitable des ressources entre les collectivités, le droit existant prévoit de multiples mécanismes de péréquation verticale (entre l'État et les collectivités) et horizontale (entre collectivités). Le tableau ci-dessous, issu des données de la DGCL, illustre le développement de ce type de dispositifs.

Type de péréquation	Régions	Départements	EPCI à fiscalité propre	Communes
Péréquation verticale		Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	Dotation d'intercommunalité	Dotation nationale de péréquation (DNP)
				Dotation de solidarité rurale (DSR)
		Dotation de péréquation urbaine (DPU)		Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)
		Fraction de TVA prévue par le E du V de l'article 16 de la LFI 2020		Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)
Péréquation horizontale	Fonds de solidarité régional	Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)
				Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
		Fonds de solidarité des départements de la région d'Ile-de-France (FSDRIF)		Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement

L'ensemble de ces dispositifs devrait représenter en 2024 un montant de 14 milliards d'euros. Le tableau ci-dessous, issu des données de la DGCL, décompose ce montant depuis 2020.

<i>En millions d'euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024
DFM	835	950	957	952	959
DPU	678	573	575	591	594
Fraction de TVA prévue par le E du V de l'article 16 de la LFI 2020	0	250	250	250	250
Dotation d'intercommunalité	1593	1623	1653	1683	1773
DSU	2381	2471	2566	2656	2806
DSR	1692	1782	1877	2077	2227
DNP	794	794	794	794	794
FDPTP	284	284	284	284	272
Total péréquation verticale	8 257	8 727	8 957	9 287	9 675
Fonds de péréquation des ressources des régions <i>(fonds de solidarité régionale à partir de 2022)</i>	185	41	10	24	27
Fonds national de péréquation des DMTO (prélèvement)	1679	1658	1886	1907	1640
Fonds national de péréquation des DMTO (reversement)	1799	1600	1886	1907	1640
Fonds CVAE des départements	64	62	58	0	0
FSDRIF	60	60	60	60	60
FPIC	1000	1000	1000	1000	1000
FSRIF	350	350	350	350	350
Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	882	905	1178	1171	1171
Total péréquation horizontale	4 340	4 018	4 542	4 512	4 248
Total	12 596	12 745	13 499	13 799	13 923

Force est de constater l'importance financière qu'ont prise ces mécanismes de péréquation. La complexité grandissante de ces financements croisés conduit le rapporteur spécial à appeler de ses vœux une simplification du système actuel.

II. DROIT PROPOSÉ

L'article 64 du présent PLF propose l'institution d'un fonds de précaution, ou fonds de réserve, financé par un prélèvement sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, qui s'élèvera à près de 3 milliards d'euros en 2025.

Le mécanisme proposé est assorti d'un ensemble de conditions, qui en limitent les effets négatifs sur les collectivités. Le rapporteur spécial tient à souligner que, malgré les imperfections qu'il relève ci-dessous, ce mécanisme ne constitue pas un « coup de rabot » similaire à la réduction de la DGF entre 2014 et 2018.

Tout d'abord, le prélèvement ne peut être mis en œuvre que lorsqu'est constaté le dépassement d'un solde de référence pour les administrations publiques locales (APUL) soustrait de celui des organismes divers d'administration locale (ODAL). Ce solde de référence des collectivités territoriales et des EPCI est débattu par le Parlement à l'occasion de l'examen de l'article liminaire de la loi de finances de l'année concernée. Pour l'année 2024, ce dépassement par rapport

aux prévisions de la LFI 2024, qui anticipaient un solde négatif de – 0,2 % du PIB, s'élèverait à – 0,7 % du PIB, soit un écart de 0,5 point de PIB, de 14,2 milliards d'euros. L'intention du gouvernement sur ce point **à très court terme** est de réduire la dynamique de progression des dépenses des collectivités, qui a largement dépassé les prévisions des administrations financières. Sur les huit premiers mois de l'année 2024, en comparaison avec la même période en 2023, il est vrai que les dépenses de fonctionnement (+ 6 %) et d'investissement (+ 13 %) ont été particulièrement dynamiques.

Pour autant, la justification publique de ce mécanisme, qui fait porter principalement la responsabilité de l'aggravation du déficit public sur les collectivités territoriales, est peu convaincante. Cela ne signifie pas qu'à l'inverse, les collectivités territoriales doivent être exemptées par cette seule qualité de toute contribution au rééquilibrage des finances des administrations publiques, dont elles font partie.

Les collectivités concernées par ce prélèvement sont celles dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2023 sont supérieures à 40 millions d'euros. **Ce ciblage ne paraît pas optimal.** Il conduit à faire peser le prélèvement sur les collectivités les plus importantes, sans égard à la structure et à la qualité de la gestion de leurs dépenses de fonctionnement.

Le montant du prélèvement est déterminé en fonction de l'écart au solde mentionné précédemment. Afin d'éviter qu'il atteigne des montants démesurés, il est proposé de le plafonner à 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal pour chaque collectivité. Le prélèvement sera collecté à travers le compte d'avances aux collectivités territoriales (voir supra). **Ce plafond est bienvenu, en particulier en 2024 où le prélèvement aurait autrement atteint 14,2 milliards d'euros selon les éléments obtenus par le rapporteur spécial auprès de la DGCL.** Toutefois, le prélèvement demeure suffisamment élevé pour affecter significativement les finances des collectivités concernées, jusqu'à risquer de mettre en péril l'équilibre financier des certaines d'entre elles.

L'assiette du prélèvement prévoit de multiples exclusions. Celles-ci englobent d'abord les recettes suivantes :

- Les atténuations de produits, les recettes exceptionnelles et le produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres. La nature imprévisible de ces dépenses justifie qu'elles ne soient pas prises en compte pour le calcul du prélèvement ;

- La dotation individuelle versée au fonds de compensation des charges territoriales par les communes membres de la métropole du Grand Paris. L'exclusion est ici justifiée par le schéma de financement de la MGP, dérogoire du droit commun (voir commentaire de l'article 62, supra) ;

– Certains produits fiscaux constitutionnellement dus au titre du droit à compensation d’une charge décentralisée (fractions départementales et régionales de TICPE, TFPB départementale en compensation de la revalorisation du RSA).

En outre, l’assiette du prélèvement exclut des collectivités à la situation financière dégradée :

– Les 250 premières communes de 10 000 habitants ou plus classées selon l’indice synthétique de ressources et de charges défini à l’article L. 2334-17 CGCT, qui fonde leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine ;

– Les 2 500 premières communes éligibles à la fraction « cible » de la dotation de solidarité urbaine, classées en fonction de l’indice synthétique de ressources défini à l’article L2334-22-1 du CGCT ;

– Les EPT dont la situation financière les exempte de la contribution au FPIC, c’est-à-dire ceux dont le PFIA par habitant est inférieur à 0,9 fois le PFIA moyen par habitant constaté au niveau national (voir commentaire de l’article 62 supra) ;

– Les 300 premiers EPCI à fiscalité propre éligibles à la dotation de péréquation de la dotation d’intercommunalité, dont le calcul est régi par l’article L. 5211-28 du CGCT ;

– **Les 20 premiers départements éligibles au fonds de sauvegarde** des départements, classés l’année précédente en fonction de l’indice de fragilité sociale défini au I de l’article 208 de la loi de finances pour 2020 ;

– L’ensemble des collectivités qui n’étaient pas contributrices, l’année précédente, au fonds de solidarité régionale, c’est-à-dire dont leur indice de ressource calculé selon les dispositions de l’article L. 4332-9 du CGCT est inférieur à 0,8 fois l’indice par habitant moyen constaté pour l’ensemble des régions et du Département de Mayotte ;

– Les établissements publics fonciers locaux créés à l’article L. 324-1 du code de l’urbanisme ;

Le rapporteur spécial souligne que **l’ensemble de ces exemptions limitera fortement le risque qu’une collectivité à la situation financière dégradée connaisse un prélèvement** sur ses recettes au titre de 2024 pour le financement du fonds de précaution. Interrogée par le rapporteur, la DGCT a évalué les exonérations proposées à 1,07 milliard d’euros € pour le bloc communal, 1,07 milliard d’euros pour les départements et 530 millions d’euros pour les régions.

Les sommes prélevées sont affectées au fonds de réserve. **À partir de 2026, les prélèvements accumulés en 2024 et 2025 pourront abonder** sur trois ans, à hauteur d’un tiers chaque année, **les fonds de péréquation horizontale existants**, soit le FPIC, le fonds national de péréquation des DMTO et le Fonds de solidarité

régionale (FSR). Dit autrement, à l'avenir, un prélèvement réalisé en année N abondera à hauteur d'un tiers chaque année, à partir de N+1, les fonds précités.

Il est enfin proposé que **le comité des finances locales puisse moduler cet abondement, et le répartir entre les fonds précités**. L'option retenue par le gouvernement est celle d'une possibilité de majorer ou minorer cet abondement dans la limite de 10 %, la différence étant ajoutée au montant de l'abondement de l'année suivante. À titre d'exemple, en rythme de croisière et avec une hypothèse de montant de prélèvement constant jusqu'en 2026 à hauteur de 3 milliards d'euros, soit un fonds de 9 milliards d'euros au bout de trois ans, le CFL pourrait majorer en 2026 de 10 %, soit 900 millions d'euros, l'abondement prévu pour une année, à condition de retirer cette somme de l'abondement de l'année suivante. **Cela permettrait de répondre à des aléas financiers particuliers.**

Le rapporteur spécial approuve cette marge de manœuvre octroyée au CFL, qu'il souhaiterait accroître davantage. Il a déposé en commission un amendement en ce sens, visant à porter à 20 % la possibilité de minoration ou de majoration de l'abondement, afin de consolider la place du CFL dans la répartition des dispositifs de péréquation entre collectivités locales.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 30 octobre 2024, la Commission des finances a examiné les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du Compte d'avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution.

Après avoir examiné les amendements de crédits et adopté 7 d'entre eux, et conformément à l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du Compte d'avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution ainsi modifiés.

La commission a également adopté 14 amendements aux articles 61 à 64 rattachés à la mission (dont 6 amendements de suppression de l'article 64) ainsi que 11 amendements portant articles additionnels rattachés à la mission.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Pour 2024, les crédits au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) sont particulièrement stables. Ils s'élèvent à 4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) de même qu'en crédits de paiement (CP), soit respectivement une baisse de 2,06 % et une hausse de 2,51 % par rapport à la loi de finances pour 2024. Il est vrai que la mission ne constitue qu'une part minoritaire – 8 % – des concours financiers de l'État aux collectivités.

Sur ce périmètre, je salue le fait que les crédits prévus en 2025 pour soutenir l'investissement du bloc communal et des départements enregistrent, par rapport à la loi de finances initiale, une hausse de 17 millions d'euros en CP et demeurent stables en AE, à 2,182 milliards d'euros. Cette stabilité confirme le maintien des dotations d'investissement au-dessus du niveau symbolique de 2 milliards d'euros. J'approuve par ailleurs la progression de la part minimale de soutien de ces dotations à des investissements concourant à la transition écologique, laquelle augmente de 5 points pour la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Le compte d'avances aux collectivités territoriales fonctionne correctement et son léger déficit se résorbe.

Par-delà les crédits de la mission RCT au sens strict, les articles rattachés peuvent susciter quelques critiques. Il convient de rappeler le contexte : les conditions d'élaboration du budget n'ont pas permis, faute de temps, une réelle concertation avec les collectivités. La complexité des dispositifs proposés rend cette situation particulièrement délicate.

L'article 61 relatif à la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est d'une architecture classique. J'approuve les mesures de simplification et d'actualisation des indicateurs de cette dotation ainsi que d'autres dispositifs de moindre importance. La progression de 380 millions d'euros de la péréquation verticale n'a pas été abondée par l'État cette année, mais financée par écrêtement de la DGF.

L'article 62 répond comme il se doit aux conclusions d'une décision récente du Conseil constitutionnel censurant les modalités dérogatoires de répartition interne du fonds

national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) au sein des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP). La normalisation proposée des dispositions censurées me paraît naturelle, en dépit des inévitables difficultés que connaîtront durant la phase de transition, en 2025, les EPT concernés. Toute autre mesure transitionnelle ou dérogoire encourrait à mon sens un risque de censure, lequel affecterait la prévisibilité des schémas de financement des collectivités concernées.

L'article 63 prévoit des évolutions quant aux modalités de répartition, entre les collectivités concernées, du produit des taxes relatives au stockage de déchets radioactifs, en préparation de l'autorisation du projet de centre industriel de stockage géologique (Cigéo) d'enfouissement des déchets ultimes. Ce sujet est hautement sensible et peu d'informations sont disponibles sur l'aspect fiscal.

Enfin, l'article 64 propose l'instauration d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales. J'exprime sur ce fonds un avis mesuré, au vu des exonérations et aménagements dont il est assorti. À elles seules, les exemptions prévues pour les collectivités fragiles réduiront de 550 millions d'euros le montant de la mise en réserve pour 2024. Je proposerai d'accroître, par amendement, la faculté donnée au Comité des finances locales (CFL) de moduler l'abondement depuis le fonds de précaution vers le fonds de péréquation.

J'espère que nos débats permettront d'aboutir à d'autres améliorations. Compte tenu de l'ensemble des éléments, j'émet un avis favorable aux crédits de la mission ainsi qu'à ceux du compte spécial.

Article 42 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF843 de M. Michel Castellani

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Même si la dotation de continuité territoriale (DCT) n'a pas été actualisée depuis 2009, je ne peux qu'émettre un avis défavorable à un prélèvement qui se ferait au détriment du soutien de l'État aux collectivités en difficulté à la suite des événements climatiques de 2022.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le même amendement est déposé chaque année et, systématiquement, le Gouvernement finit par accepter de débloquer des crédits – 40 ou 45 millions d'euros, me semble-t-il, l'an dernier. Je rappelle que cette somme correspond au coût du maintien de la continuité territoriale entre l'Hexagone et la Corse. J'émet pour ma part un avis favorable, et j'aimerais que nous puissions ne plus avoir ce débat chaque année.

M. Philippe Lottiaux (RN). Je saisis l'occasion de ce premier amendement pour expliquer par avance les votes de notre groupe. Nous voterons contre certains amendements avec lesquels nous sommes en accord sur le fond, parce qu'ils ne sont pas réellement gagés et ne font que transférer des crédits : « il n'y a pas d'argent magique », comme je l'ai entendu un jour...

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1069 de M. Nicolas Sansu, II-CF475 de M. Béranger Cernon, II-CF1501 de Mme Lisa Belluco et II-CF474 de Mme Élisabeth Martin (discussion commune)

M. Nicolas Sansu (GDR). Nous proposons d'indexer sur l'inflation la DETR et la DSIL. C'est encore plus nécessaire cette année, en raison notamment de l'effondrement du

fonds Vert – qui dépend d’une autre mission. Se pose aussi la question de la pluriannualité de ces dotations, qui faciliterait les engagements à plus long terme des collectivités.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous proposons également de revaloriser la DETR à hauteur de l’inflation en 2024, c’est-à-dire de 1,8 %. Son maintien en termes réels priverait nos communes de ressources précieuses pour leurs projets d’investissement. Nos collectivités sont sous pression, entre stagnation des recettes et augmentation des dépenses ; la chute attendue de leur épargne brute en 2024 risque de les obliger à s’endetter davantage pour leurs investissements : 26 % sont autofinancés, contre 40 % en 2022.

Mme Eva Sas (EcoS). Nous souhaitons nous aussi accroître la DETR, grâce à un abondement de 10 millions d’euros, dans le but de financer la réalisation de plans communaux de sauvegarde (PCS). 21 000 communes devaient en être dotées à la mi-2024, et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont l’obligation d’en rédiger un avant fin 2026. Or, comme l’a montré la mission d’information sur la sécurité civile, la réalisation de ces plans est parfois complexe ; certains élus locaux demandent un accompagnement plus poussé. De nombreuses communes, souvent les plus petites, sont encore dépourvues de PCS en dépit de la multiplication et de l’intensification des catastrophes naturelles. Certaines n’en ont pas parce qu’il n’existe pas de risque identifié dans leur périmètre. Pourtant, le changement climatique faisant émerger de nouvelles vulnérabilités, il est important qu’elles en soient toutes dotées.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Si nous devons accroître les concours financiers de l’État, ce sont effectivement les dotations d’investissement qui devraient évoluer. Mais je rappelle que les crédits de la mission RCT sont préservés, alors que d’autres voient les leurs diminuer de plus de 20 %. Si le Gouvernement ne levait pas le gage, pour l’appeler ainsi, des amendements II-CF1069 et II-CF475, ceux-ci conduiraient à une réduction des concours aux collectivités les plus menacées par les catastrophes naturelles. J’y suis donc défavorable.

Les plans de sauvegarde ont toute leur importance mais je ne suis pas certain qu’ils doivent être financés par la DETR. Pourquoi ne pas utiliser à cet effet le fonds Barnier, qui va être relevé ? J’émet un avis défavorable à l’amendement II-CF1501, tout comme à l’amendement II-CF474.

M. le président Éric Coquerel. Je voudrais indiquer, en réponse aux propos de M. Lottiaux, que je ne décorrèle pas, pour ma part, les votes sur la partie dépenses de ceux qui portent sur la partie recettes. Je vous rappelle que notre commission a adopté des amendements contribuant à accroître les recettes des collectivités.

M. Nicolas Sansu (GDR). Vous ne pouvez pas invoquer le fait que nous prélevions des crédits sur d’autres programmes pour refuser nos amendements, monsieur le rapporteur spécial. C’est la règle en deuxième partie du projet de loi de finances (PLF) !

Sur le fond, la DSIL et la DETR servent à équiper les territoires et l’État nous demande d’accompagner des politiques nationales, comme la rénovation des écoles. Comment faire en sorte que les collectivités locales aient les moyens de financer les 70 % d’investissements publics qu’elles assurent chaque année ?

Mme Véronique Louwagie (DR). C’est un débat intéressant, que nous avons chaque année. La question n’est pas dénuée de sens mais, hélas, nous n’avons plus les moyens d’indexer l’ensemble des dotations.

Je ne crois pas qu'il soit opportun, par ailleurs, de fléchir une partie de la DETR vers un objet spécifique, comme y tend l'amendement II-CF1501 : je fais confiance aux commissions départementales, auxquelles il me semble préférable de laisser une totale liberté.

M. Philippe Lottiaux (RN). Notre groupe votera les amendements proposant l'indexation de la DETR et de la DSIL, pour répondre au besoin d'investissement local. En revanche il ne votera pas les amendements II-CF1069 et II-CF1501.

*Successivement, la commission **rejette** l'amendement II-CF1069, **adopte** l'amendement II-CF475 et **rejette** les amendements II-CF1501 et II-CF474.*

Amendements identiques II-CF476 de Mme Élisabeth Martin et II-CF1392 de M. Marc Pena

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Nous proposons une augmentation de la DSIL à hauteur de l'inflation prévisionnelle. Dépourvues de levier fiscal, les collectivités locales ne peuvent compter que sur les dotations. À l'instar du président Coquerel, nous n'oublions pas les recettes votées en première partie du PLF.

M. Marc Pena (SOC). Nous souhaitons nous aussi que la DSIL soit rehaussée de 1,8 %.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Tout en considérant que les investissements sont essentiels, je suis au regret d'émettre un avis défavorable à ces amendements, pour les raisons déjà exposées. J'ajoute qu'il me semble également que l'action des départements est plutôt bien menée.

*La commission **adopte** les amendements.*

Amendement II-CF1387 de M. Stéphane Delautrette

Mme Marie-José Allemand (SOC). Nous proposons de compléter la compensation accordée au bloc communal pour l'élaboration des documents d'urbanisme en octroyant une aide exceptionnelle de 10 millions d'euros destinée aux communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) mais ne disposant d'aucun de ces documents.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Votre intention peut sembler louable, d'autant plus dans un contexte de mise en œuvre de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). Il me semble néanmoins inopportun, dans la situation budgétaire actuelle, d'accroître le soutien de l'État à des communes qui, après tant d'années, n'ont toujours pas de document d'urbanisme. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement II-CF473 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Les dépenses des collectivités sont nécessaires et ont une utilité sociale. À elles seules, elles représentent en effet plus de 64 % de l'investissement public. Nous demandons une revalorisation, à hauteur de l'inflation prévisionnelle, de la DSIL. Si celle-ci restait inchangée, ce serait une perte réelle pour les départements déjà durement touchés par la baisse de leurs recettes et la hausse de leurs dépenses sociales.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je le répète : le contexte budgétaire ne nous offre pas une grande liberté. Le rythme de croissance des dépenses d'investissement des départements reste relativement élevé, et supérieur à l'inflation : il paraît logique qu'il ralentisse. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF232 de Mme Marine Le Pen

Mme Claire Marais-Beuil (RN). En 1993, la fonderie d'une usine Metaleurop explosait sur le territoire des communes de Noyelles-Godault et de Courcelles-lès-Lens, entraînant une pollution au plomb et au cadmium néfaste pour la santé des habitants comme pour les sols. En 2016, l'Assemblée nationale adoptait un amendement octroyant aux riverains une réduction de 50 % de leur taxe foncière, et l'État s'était engagé à compenser à l'euro près cette diminution de recettes pour les collectivités. Nous demandons que la somme correspondante de 446 000 euros soit provisionnée, afin qu'elle puisse être versée chaque année aux communes, comme prévu.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La justice a reconnu le préjudice mais il serait étrange de revenir sur le dispositif de compensation adopté en 2016. Malgré des recherches sérieuses, je n'ai pas trouvé trace de l'engagement gouvernemental que vous citez. Étant donné la situation, je suis peu favorable à l'adoption de cet amendement mais, puisque je suis en peine de développer davantage, j'émetts un avis de sagesse.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). L'engagement a été pris par M. Béchu. Nous devons demander à l'État de respecter sa parole : s'il commence à s'en exempter, où irons-nous ?

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques II-CF1390 de Mme Sophie Pantel et II-CF1849 de M. Tristan Lahais, amendement II-CF477 de M. Bérenger Cernon (discussion commune)

Mme Sophie Pantel (SOC). L'amendement II-CF1390 vise à abonder le fonds de sauvegarde des départements, à hauteur de 163 millions d'euros.

Les départements sont confrontés à une baisse des recettes conjuguées à une hausse des dépenses. Le fonds de sauvegarde sert à aider ceux qui sont en difficulté et à maintenir à flot ceux qui risquent de l'être. Il permet également de préserver la péréquation horizontale car certains contributeurs menacent de basculer.

M. Tristan Lahais (EcoS). Identique au précédent, cet amendement est soutenu par Départements de France. En raison de la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les collectivités territoriales ont perdu énormément de recettes ; l'effet ciseaux est tel que le nombre des départements éligibles aux aides augmente, tandis que la perte de recettes de TVA, liée au ralentissement de l'activité économique, diminue l'abondement du fonds. Il faut doter ce dernier des moyens nécessaires.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). L'amendement II-CF477 vise à renforcer de 163 millions d'euros le fonds de sauvegarde pour les départements, qui connaissent de graves difficultés. En effet, les dépenses sociales augmentent considérablement alors que les recettes chutent. La réforme de la taxe d'habitation (TH) a supprimé leurs marges de manœuvre. La situation est alarmante : La Poste prévoit que les DMTO baisseront de 17 % en 2024, après

une perte de 3,5 milliards d'euros en 2023. Cela ferait s'effondrer l'épargne nette des départements de près de 60 %. Dans le même temps, ils assument 53 % du coût des allocations individuelles de solidarité (AIS), compétence transférée sans compensation. Sans une intervention de l'État, de nombreux départements risquent de se retrouver en cessation de paiement.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La création du fonds de sauvegarde pour les départements a constitué une avancée, qu'il faut soutenir et abonder. Pour ce faire, lors de l'examen de la partie recettes du PLF, nous avons adopté un amendement qui prévoit un prélèvement sur recettes de l'État. La mesure n'a pas sa place dans l'examen des crédits. Vos amendements sont donc satisfaits ; je vous suggère de les retirer.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Lors de la discussion de la première partie du texte, nous avons adopté l'amendement I-CF1901 tendant à abonder le fonds de sauvegarde de 466 millions d'euros, ce qui est plus favorable. Mme Vautrin, ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, a publiquement reconnu que la situation des départements posait un énorme problème. Il faut donc retirer ces amendements en discussion commune, qui n'ont pas leur place dans la seconde partie et sont satisfaits.

M. le président Éric Coquerel. Nous avons voté cette mesure en commission mais, l'amendement à la première partie n'ayant pas encore été examiné en séance publique, la question n'est pas encore réglée.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Le problème existe. Toutefois, je trouve original que les mêmes députés qui ont à l'époque voté une baisse sensible de la DGF pour les départements, et soutenu les compensations horizontales et verticales, nous disent maintenant qu'il faut abonder le fonds parce que les budgets des départements sont déficitaires. Récemment, l'erreur fut de supprimer la taxe d'habitation : c'est tant mieux pour les ménages mais, pour les départements, c'est une catastrophe. Depuis des années, nous sonnons l'alerte : ils n'ont plus aucune autonomie fiscale ni financière et sont dépendants du bon vouloir de l'État. Les AIS augmentent en même temps que les DMTO chutent, à cause d'un manque de confiance et de taux d'intérêt élevés. Cependant, nous avons déjà prévu une compensation en première partie, et on peut demander des efforts aux départements. Ils sont capables d'une gestion rigoureuse ; il n'est pas nécessaire de toujours abonder les crédits de ceux qui ont mal géré leurs finances.

M. Nicolas Sansu (GDR). Madame Dalloz, je suis élu d'un département, le Cher, dirigé par vos amis politiques. Dernièrement, ils ont poussé des cris d'orfraie devant les difficultés qui les attendent en raison de la baisse terrible des DMTO et de la ponction qu'ils pourraient avoir à supporter. Le problème n'est pas qu'ils gèrent mal les finances : le nombre de personnes âgées croît fortement et la démographie baisse. Quand les AIS augmentent et que les recettes diminuent, il est difficile d'équilibrer les comptes.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Les départements dépendent des DMTO, ressource très fluctuante qui, après avoir atteint des records en 2021 et en 2022, accuse une forte baisse. De plus, ils ne la contrôlent pas puisque la dynamique de l'immobilier ne relève pas de leurs compétences. Nous devons réfléchir avec eux à lui substituer une recette plus stable, en lien avec leur activité, conformément aux recommandations du rapport d'Éric Woerth. En attendant, le montant du fonds de sauvegarde ayant été doublé en 2024, il faut nous en tenir à l'augmentation adoptée en première partie. J'ajoute que, si les départements ont un vrai problème, il n'en va pas de même du bloc communal – j'espère que le soutien sera sélectif.

M. Éric Woerth (EPR). Le système de financement des collectivités locales est à bout de souffle. Après la crise liée au covid-19, les recettes des DMTO étaient considérables, puis elles se sont effondrées. Certains départements consacrent jusqu'à 60 % de leur budget à financer la compétence sociale ; pourtant cela n'est jamais abordé dans les débats électoraux. Or les DMTO n'ont rien à voir avec le domaine social, dont les dépenses ne sont pas volatiles.

On peut demander systématiquement des crédits supplémentaires mais le problème est structurel : nous devons le résoudre entre adultes. L'État doit verser une dotation de solidarité, calculée selon des critères précis, elle sera fléchée vers le financement d'une partie des dépenses afférentes. Il faut aussi prévoir des recettes complémentaires liées à l'activité des départements – j'ai proposé de leur attribuer une part de la contribution sociale généralisée (CSG). Le Sénat va se saisir de ce sujet, l'Assemblée nationale doit faire de même.

M. Philippe Lottiaux (RN). Il est paradoxal de prévoir des crédits supplémentaires pour les départements dans un PLF qui les plombe par d'autres dispositions.

Le problème est structurel. En abondant des fonds, on s'attaque aux conséquences mais pas aux causes. On transfère aux départements des compétences, donc des charges, sans les compenser – loin de là. À cela s'ajoute un problème de maîtrise des recettes.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Nous pourrions débattre du problème structurel que pose le financement des départements, mais ce n'est pas le moment. Nous examinons le PLF, plus particulièrement des amendements d'urgence visant à pallier la situation très dégradée de leurs finances.

On nous dit que la partie recettes y pourvoira mais l'examen n'est pas fini : j'attends de le voir pour le croire. En attendant, il faut adopter les amendements en discussion commune.

J'ajoute qu'on peut demander aux départements de consentir des efforts car certains choisissent de financer des politiques qui ne ressortissent pas à leurs compétences obligatoires, sans pour autant les assurer. Mais d'autres n'assurent plus les politiques sociales parce qu'ils sont à bout. Plus de 3 500 enfants attendent une place dans un établissement de l'aide sociale à l'enfance (ASE) : nous ne parlons pas seulement de lignes dans un tableur, nous parlons de vies – il est urgent de répondre.

Mme Véronique Louwagie (DR). Nous sommes tous d'accord : les départements connaissent des difficultés spécifiques, liées à leurs compétences sociales. L'Orne y consacre 60 % de son budget. En cinq ans, ils ont subi les effets de décisions imposées par l'État, comme le Ségur de la santé. Tant que les DMTO augmentaient, ils pouvaient financer ces nouvelles charges, mais désormais les recettes diminuent. Il faut s'interroger sur la prise en charge des AIS : dans tous les domaines de la sphère sociale, les coûts augmentent – dépendance, handicap, petite enfance, RSA, mineurs non accompagnés (MNA) – et les départements n'ont pas de solution. Si nous ne réformons pas le fonctionnement, nous en débattons tous les ans. Dans l'Orne, dont je préside la commission des finances, il manquait 9 millions d'euros. Nous avons réussi à contenir les dépenses mais, depuis les annonces du Gouvernement, nous sommes à nouveau en difficulté.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Nous soutiendrons ces amendements. L'argument du rapporteur général s'entend mais le décalage dans le calendrier justifie que nous les examinions.

Peut-on parler du sérieux budgétaire des départements quand ils n'ont plus de levier fiscal et que la majorité de leurs dépenses sont incompressibles ? Nous en sommes là

notamment à cause de la suppression de la TH. Lorsque vous l'avez décidée, vous avez transféré aux communes la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), en appliquant un coefficient correcteur. Il n'y a pas pire injustice que la déterritorialisation d'une partie de la TF ! Les recettes de l'impôt que paient les entreprises et les ménages du Puy-de-Dôme, 32 millions, vont ailleurs : 330 000 euros vont aux communes des Hauts-de-Seine, qui n'ont pas un seul emprunt ! La solidarité à l'envers, ça suffit !

M. Éric Ciotti (UDR). La situation des départements est très dégradée. Un quart d'entre eux sont en péril financier. Ceux dont la situation budgétaire est plus saine sont confrontés à une chute des recettes. Je préside la commission des finances des Alpes-Maritimes : les DMTO ont diminué de 250 millions d'euros en deux exercices budgétaires ! Dans le même temps, les dépenses structurelles augmentent, en raison notamment de la hausse des AIS et des charges imposées par l'État. Les multiples Ségur ne sont toujours pas financés. Le dernier volet a revalorisé les rémunérations du personnel administratif des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) associatifs : la charge en revient aux structures associatives mais, à la suite de la signature de la convention collective, l'État a demandé aux départements de compenser la hausse. L'effet est double. Il faudra résoudre la situation des départements.

M. Tristan Lahais (EcoS). Toutes les collectivités sont fragilisées, monsieur Cazeneuve ; les départements ne sont que la pointe avancée. Aucune strate n'a bénéficié d'une indexation de ses dotations sur l'inflation, ni d'une compensation du Ségur, ni d'une compensation du relèvement du point d'indice des fonctionnaires.

Ces amendements ne tendent pas à réformer globalement la fiscalité départementale ni le financement de cette collectivité. Il s'agit seulement de répondre à une urgence, après une sollicitation de Départements de France, pour qu'ils puissent financer les dépenses liées aux compétences obligatoires, comme la protection de l'enfance, la dépendance et l'insertion.

Une réforme en profondeur est effectivement nécessaire. Il faut financer les prestations obligatoires avec des ressources fléchées, comme des dotations, distinctement des dépenses non obligatoires, pour lesquelles les départements doivent recourir à un impôt localisé, et disposer d'un pouvoir de taux, qu'ils n'ont plus.

M. le président Éric Coquerel. Ces amendements sont de précaution. Je constate avec plaisir que tous les groupes se réfèrent à l'amendement voté lors de l'examen de la première partie : il devrait être facilement adopté en séance publique et le Gouvernement devrait le conserver dans la version définitive du texte. Si cela se confirme et que nous débattons des crédits de cette mission en séance, je ne doute pas que les présents amendements seront retirés.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements II-CF719 de M. Hervé Saulignac, II-CF1388 de Mme Mélanie Thomin et II-CF466 de Mme Élisabeth Martin (discussion commune)

Mme Sophie Pantel (SOC). Le Sud-Est a connu deux épisodes d'inondations successifs, qui ont lourdement affecté plusieurs départements, en particulier l'Ardèche, la Lozère, la Haute-Loire et la Loire. L'amendement II-CF719 vise donc à abonder le programme 122 de 60 millions d'euros. Nous sollicitons la solidarité nationale, qui a déjà soutenu d'autres territoires, comme la Bretagne, dans des circonstances comparables, pour financer des réparations immédiatement nécessaires. Une augmentation du fonds Barnier a été

annoncée mais elle vise essentiellement à financer des études préalables à la construction d'infrastructures résilientes.

Mme Mélanie Thomin (SOC). L'amendement II-CF1388 vise à créer un fonds de soutien doté de 50 millions pour financer des installations de lutte contre le risque de submersion marine, afin d'accompagner les communes de la façade maritime. Un amendement similaire avait été adopté l'an dernier lors de l'examen du PLF en commission des finances.

Les équipements concernés, régulièrement fragilisés, s'effondrent, comme on l'a vu lors du passage de la tempête Ciarán, il y a un an. La rénovation d'infrastructures parfois séculaires représente un coût considérable pour les communes concernées, qui sont rurales, littorales et insulaires. Les régions sont responsables des infrastructures portuaires, mais pas des cales, des digues ni des parements, par exemple. Or le recul du trait de côte, les aléas climatiques et la hausse de la fréquentation touristique les mettent à mal. Certaines communes veulent développer le transport maritime. Consolider les installations nécessite des travaux d'envergure ; ce fonds de soutien mettrait à disposition des moyens à la hauteur des enjeux.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). L'objet de l'amendement II-CF466 est identique au premier amendement de la discussion, à cela près que le fonds de soutien serait doté de 50 millions.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Les inondations ont frappé les esprits ; vivant dans un territoire touché, je mesure l'ampleur de l'événement. Je pense aux riverains des cours d'eau victimes de ces sinistres. Par principe, on a donc envie d'être favorable à ces amendements – d'ailleurs je soutiens le versement d'une aide de l'État. Toutefois nous pouvons d'autant moins déterminer le montant de l'aide indispensable que le coût global des dégâts n'est pas connu. Le Gouvernement pourra estimer le montant juste, en lien avec les riverains, les collectivités et les assureurs. Je propose de l'interroger sur ce point et vous invite à retirer vos amendements, quitte à les redéposer pour l'examen en séance.

M. le président Éric Coquerel. Ces amendements sont comparables à celui de Jean-René Cazeneuve, que nous avons adopté, visant à aider les viticulteurs du Sud-Ouest victimes de catastrophes climatiques.

Nous sommes loin des budgets d'anticipation que la situation environnementale réclamerait. Par ailleurs, nous devons réfléchir à créer un fonds pour financer les réparations. Il existe des modèles à même de calculer les sommes à prévoir. En effet, nous examinons chaque année des transferts de crédits en ce sens, et ce sera de plus en plus nécessaire. Il faudrait une réflexion globale afin de disposer d'un outil adéquat pour réagir rapidement.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Nous devons réfléchir à l'assurabilité des biens des collectivités territoriales. Dans les secteurs sensibles aux aléas climatiques, les assureurs dénoncent de plus en plus les contrats. Pour les mauvais conducteurs que plus personne ne voulait assurer, une tarification nationale a été établie. Nous pourrions élaborer un système assurantiel spécifique. Certains collègues y travaillent. Une mutualisation est indispensable ; elle devra reposer sur l'impôt, sur l'assurance ou sur une combinaison des deux.

M. Philippe Lottiaux (RN). Le problème de l'assurance existe, et il est plus large. La conduite des assureurs à l'égard des collectivités territoriales est inadmissible : régulièrement, ils leur mettent un pistolet sur la tempe en les menaçant de dénoncer le contrat si les primes ne sont pas doublées. Nous devons y travailler.

Évidemment, des travaux sont nécessaires pour affronter les inondations, parce que les risques sont réels – je l’ai encore vécu dans ma circonscription ce week-end. Toutefois, le fonds d’aide exceptionnelle aux collectivités, qui dépend du programme 122, a servi l’an dernier à réparer les dégâts provoqués par les violences urbaines, pour un montant de 60 millions d’euros – on peut le regretter. Si l’on appliquait le principe du casseur-payeur, il ne serait peut-être pas nécessaire de réabonder ce fonds.

La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) a besoin de moyens, notamment pour les ouvrages contre les inondations. Mais l’argent n’est pas le seul problème : les études et les autorisations entraînent des délais tels que les travaux attendent plusieurs années, alors que les fonds sont là. C’est insupportable. Un travail est nécessaire sur ce sujet aussi.

Mme Sophie Pantel (SOC). Il faut évidemment travailler sur le fond et en profondeur pour trouver des solutions pérennes pour faire face à ces événements forcément récurrents. Dans mon département de Lozère, les épisodes cévenols, plus violents que par le passé, se produisent désormais tout au long de l’année et non plus seulement en septembre et octobre. Il s’agit ici de répondre à l’urgence, comme cela a pu être fait dans d’autres territoires, et de permettre à des petites communes de réparer les dégâts. À Villefort, 150 habitants, tout l’assainissement est parti à la rivière, avec ce que cela suppose en termes de pollution. La commune n’a pas les moyens de faire les travaux estimés à 2 millions d’euros. Sans une solidarité entre département, région et État, l’environnement et d’autres missions de service public vont en pâtir.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je me réjouis de voir les positions se rapprocher sur ces sujets difficiles. Le recul du trait de côte, objet de l’amendement II-CF1388, représente aussi un enjeu vital pour les collectivités concernées, qui ne pourra que s’exacerber avec le changement climatique. Il est clair que les collectivités ne disposent pas de moyens suffisants pour y faire face sans faire appel à la solidarité nationale. Cependant, lors de nos débats sur la première partie du PLF, nous avons adopté un amendement de Mme Panonacle qui alloue 0,1 point des DMTO à cette thématique. Ces amendements étant satisfaits, je vous invite à les retirer.

*Contre l’avis du rapporteur spécial, la commission **adopte** l’amendement II-CF719.*

*Elle **rejette** l’amendement II-CF1388.*

*L’amendement II-CF466 est **retiré**.*

Amendement II-CF1389 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Cet amendement tend à revaloriser de 5 millions d’euros une dotation qui ne l’a pas été depuis 1993, sans doute parce qu’elle ne concerne que très peu de territoires : la dotation pour les groupements touristiques. Pour éviter qu’elle ne profite à ceux des quarante-sept groupements subsistants qui sont en pleine croissance, nous proposons de la réserver à ceux dont le taux d’épargne brut inférieur à 10 %. Il s’agit de les aider à investir.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Cette proposition me surprend : contrairement à ce que vous affirmez, la dotation des groupements touristiques, loin d’être figée, bénéficie depuis 1995 d’une dynamique égale à la moitié de la progression annuelle de la DGF. L’augmentation constante de cette dotation s’est donc traduite par une minoration correspondante de la DGF depuis 1995. D’un montant de 18 millions d’euros pour 2024, elle

a minoré de 108 000 euros l'enveloppe de la DGF attribuée aux communes non-touristiques. En outre, les communes touristiques bénéficient d'une DGF par habitant supérieure de 13 % à la moyenne nationale – 185 euros contre 164 –, grâce à des dispositifs de majoration des résidences secondaires dans le calcul de la DGF. Je ne suis pas certain qu'il soit très juste d'accroître le soutien de l'État aux syndicats intercommunaux touristiques, aux dépens des autres collectivités, ou, comme votre gage le propose, des dotations d'investissement de l'État. Avis défavorable.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Il n'est pas question ici de la dotation touristique fondue dans la DGF pour les communes touristiques, mais des quarante-sept syndicats intercommunaux qui subsistent. J'entends cette petite musique qui pousse à leur dissolution, mais je peux vous donner l'exemple de celui de mon territoire : il perdure parce qu'il dépend de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il gère des investissements touristiques et, je peux vous l'assurer, sa dotation n'a pas évolué depuis très longtemps

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1663 de M. Jean-Didier Berger

M. Jean-Didier Berger (DR). Mon amendement vise à alerter sur la hausse du taux de cotisation patronale vieillesse des employeurs territoriaux relevant de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) : 30 % en 2023, 31 % en 2024 et 35 % en 2025. Selon le rapport, il pourrait même atteindre 50 % dans les deux à trois ans à venir. Il est tout à fait déraisonnable d'augmenter les cotisations employeurs de 66 % en cinq ans. Je propose de compenser cette hausse à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Surtout, je souhaite lancer le débat sur une éventuelle fusion de la CNRACL avec l'Ircantec, une caisse excédentaire. À un moment où les collectivités locales emploient de plus en plus de contractuels, il serait dommage de se passer de ce moyen de régler le problème.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je comprends votre inquiétude face à la hausse soudaine de ce taux de cotisation patronale, mais je désapprouve votre proposition qui revient à fermer les yeux sur l'aggravation extrême du déficit en cas d'absence de réforme : 10 milliards d'euros à droits constants d'ici à 2030, selon le rapport publié le mois dernier par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas).

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). À terme, le régime de retraite des collectivités territoriales doit être équilibré, sans que l'État ou la sécurité sociale aient à intervenir par des mesures de compensation. Il faut discuter avec les collectivités territoriales du rythme d'augmentation des cotisations, en ayant comme objectif commun l'équilibre de cette caisse.

M. Tristan Lahais (EcoS). Nous allons voter pour cet amendement. Cette caisse doit certes viser l'équilibre de ses comptes, mais les collectivités locales affrontent une difficulté particulière : une perte d'autonomie fiscale et financière alliée à une augmentation constante des charges décidées par d'autres. Elles sont prises au piège puisqu'elles n'ont plus les moyens de lever l'impôt pour satisfaire ces nouvelles obligations. Elles ne peuvent donc compter que sur une augmentation des dotations et compensations de l'État. La multiplication de demandes analogues atteste d'un besoin de remettre à plat, de manière apaisée, le mode de financement des collectivités locales, afin de leur redonner une liberté et être en accord avec le principe de décentralisation.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Pour les collectivités territoriales, l'augmentation de 4 points du taux de cotisation représentera un coût de 1,3 milliard d'euros

en 2025 comme en 2026. Adopter cet amendement reviendrait à mettre le déséquilibre de la CNRACL, une caisse qui donne des prestations plus favorables que celles du régime général, à la charge des contribuables nationaux, ce qui soulève une question de justice. Dans le régime général, comme dans les régimes complémentaires des salariés du privé, les partenaires sociaux se mettent d'accord pour partager les hausses de cotisation quand il faut traverser des difficultés – en général 60 % pour le patronat et 40 % pour les salariés dans le secteur privé. Le Gouvernement devrait réunir les partenaires sociaux concernés pour les inciter à partager l'effort, en leur rappelant qu'ils ont un régime meilleur que le régime général. Ce serait juste et équitable.

M. Philippe Lottiaux (RN). Nous ne voterons pas pour cet amendement d'appel, notamment en raison du niveau de la compensation – 1,5 milliard d'euros –, même si nous partageons le raisonnement de ses auteurs. On alourdit sans cesse la charge des collectivités, pour mieux leur reprocher ensuite la hausse de leurs dépenses. C'est inacceptable. Quant à cette façon de créer des charges nouvelles dans le PLF et le PLFSS pour les compenser ensuite dans d'autres articles, elle devient ridicule. Une remise à plat est en effet nécessaire, peut-être en sollicitant l'Ircantec, parce que le système va dans le mur. Quoi qu'il en soit, il faut trouver un autre remède que les hausses de cotisations insupportables pour tout le monde.

M. Éric Woerth (EPR). Notre objectif devrait être une gestion autonome de la CNRACL par les purs employeurs des fonctionnaires publics territoriaux, en étalant le processus dans le temps. De même que nous devrions viser une gestion autonome des fonctionnaires publics territoriaux par les collectivités locales, point d'indice compris. Même si le statut est national, le mode et les décisions de gestion devraient être confiés aux employeurs territoriaux, comme dans une branche professionnelle. Il n'y aurait plus de discussion sur le point d'indice et la gestion des carrières. Sinon, nous aurons toujours ce genre de discussions stériles.

M. Nicolas Sansu (GDR). À la faveur du débat sur cet amendement, on voit que certains souhaitent démolir le statut national de la fonction publique territoriale. Quoi qu'en dise M. Woerth, la gestion au niveau territorial conduira à des différences de traitement en fonction de la richesse des collectivités. Appliqué à la CNRACL, le raisonnement aboutit à rendre le régime de moins en moins bien, sachant que les salaires sont très bas dans la fonction publique territoriale, en particulier pour les agents de la catégorie C. Rappelons aussi que certaines collectivités, notamment les communes, sont très gourmandes en emplois en raison des services rendus à la population : les salaires représentent en général 50 à 55 % des dépenses de fonctionnement. Pour les communes, cette augmentation de cotisation à la CNRACL va représenter une très grosse difficulté – elle va coûter environ 750 euros par agent. Il faut peut-être trouver une autre solution que celle proposée par M. Berger, mais je vais voter pour son amendement qui permet d'affirmer que ce ne sont pas les collectivités qui doivent subir cette augmentation.

M. Jean-Didier Berger (DR). Je vais retirer l'amendement pour le retravailler. Il faut envisager un partage de l'effort et s'interroger sur la durée de cotisation : si nous voulons équilibrer les comptes et protéger les agents, il faut aussi que le système soit soutenable. L'effort demandé aux collectivités va aussi se traduire par une baisse des recrutements au cours des années à venir, donc par une baisse des cotisations à due proportion des emplois supprimés. Nous devons collectivement trouver une solution pour sortir de cette impasse.

M. Nicolas Sansu (GDR). L'amendement est repris !

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Monsieur le président, il serait intéressant que nous ayons le montant des déficits et des excédents de la CNRACL et de l'Ircantec pour les

dix dernières années. Il me semble que la CNRACL a été excédentaire à un moment donné et qu'elle a été ponctionnée pour contribuer au comblement du déficit de l'Ircantec.

M. le président Éric Coquerel. Le propos d'Éric Woerth m'inspire la remarque suivante : si chaque collectivité a ses propres fonctionnaires, nous sommes dans un système de Länder. Quant au rapporteur général, il se demande s'il est bien normal qu'une caisse particulière, ayant éventuellement des avantages par rapport au régime général, soit financée par tous les contribuables. On pourrait appliquer un raisonnement similaire aux exonérations d'impôt sur les contrats d'assurance vie lors des successions. Est-ce à tous les contribuables de financer ces exonérations d'une manière ou d'une autre ? C'est la même logique, madame Louwagie : les contribuables français financent ces exonérations sur lesquelles vous ne voulez pas revenir, au moins en partie.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques II-CF472 de Mme Élisabeth Martin et II-CF1199 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Face au défi climatique, il est impératif d'assurer une gestion durable et partagée de l'eau en qualité et quantité. Dans son rapport sur l'eau, publié en 2023, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) nous rappelait cette urgence et préconisait notamment d'accélérer la rénovation et l'entretien des réseaux d'eau potable et d'assainissement. C'est un appel clair pour lancer une politique ambitieuse de grands travaux, notamment dans les zones rurales et semi-rurales où les coûts de rénovation dépassent largement les moyens de nombreuses collectivités et où l'on constate parfois jusqu'à 40 % de fuites. Actuellement, le taux de renouvellement des réseaux de distribution d'eau potable atteint à peine 0,67 % par an. Autrement dit, il nous faudrait environ 150 ans pour renouveler entièrement un réseau souvent vieillissant.

Le plan Eau de 2023, avec son enveloppe de 180 millions d'euros dédiée aux communes les plus vulnérables et aux 170 points critiques, reste insuffisant pour répondre à cette problématique de manière pérenne. Si je me réjouis de l'annonce de la fin du transfert vertical et obligatoire de la compétence eau et assainissement par le Premier ministre au Sénat, nous devons tout de même, de manière impérative, accompagner les collectivités dans la réparation de leur réseau et la lutte contre les fuites d'eau. Cet amendement propose donc d'y injecter 500 millions d'euros supplémentaires pour 2025, ce qui répond à un besoin concret : préserver nos ressources en eau face au changement climatique et alléger le poids financier pesant sur nos collectivités.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. On ne peut qu'être d'accord avec vous : il est d'autant plus nécessaire de réduire les fuites d'eau que nous assistons à une augmentation des conflits d'usage dans un contexte de bouleversements environnementaux. En revanche, je ne suis pas d'accord avec la solution proposée. Vous proposez de multiplier par trois les montants alloués au plan Eau, avant même qu'il ne soit entièrement mis en œuvre et évalué. Sans levée de gage, ces 500 millions d'euros seraient pris sur les dotations d'investissement qui financent des projets structurants d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et à ses conséquences en matière de gestion de l'eau. Avis défavorable.

M. Philippe Lottiaux (RN). Il faut évidemment améliorer la gestion de l'eau et remédier aux fuites, mais les calculs doivent intégrer un retour sur investissement réalisé grâce aux travaux. Lors des délégations de services publics, l'un des critères majeurs du cahier des charges est d'ailleurs l'amélioration de la qualité du réseau. Les indispensables travaux

peuvent être financés par l'emprunt et les concessionnaires. Ce n'est peut-être pas la peine d'ajouter 500 millions dont nous ne disposons pas dans l'immédiat pour ce sujet.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Durant des années, l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), l'une des plus importantes de France, n'a pas subventionné la modernisation des canalisations. Dans le nouveau plan, elle le fait, ce qui aide beaucoup les communes et les intercommunalités à moderniser leur réseau. J'ignore ce qu'il en est dans les autres agences de bassin. Il existe déjà des aides venant des agences de bassin – l'AESN va jusqu'à 50 % du financement – et du département. Comme vous l'avez rappelé, le plan Eau prévoit une enveloppe de 180 millions d'euros pour aider les communes en situation critique. Faut-il ajouter une aide spéciale de l'État ? Je n'en suis pas convaincu. Que l'on ponctionne moins les agences de bassin pour qu'elles fassent leur boulot !

M. Jacques Oberti (SOC). Pour les plans d'investissements à moyen et long terme visant à réduire les fuites et à améliorer les réseaux, il existe des aides venant notamment des agences de bassin. Cependant, il y a parfois urgence à rénover le réseau pour respecter la réglementation récente en matière de pollution des eaux, notamment par le chlorure de vinyle monomère, liée à des canalisations anciennes. Dans certains cas, la réglementation impose un changement dans les six mois. Alors que l'on reproche aux collectivités de faire trop investissements à court terme, il est normal que l'État, qui a souhaité ces réglementations, les accompagne davantage.

La commission rejette les amendements.

Amendement II-CF478 de Mme Élisabeth Martin

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Nous proposons de compenser le coût en année pleine de la revalorisation du RSA de 4,6 % au 1^{er} avril 2024 pour les départements : 500 millions d'euros. Les départements soutiennent la mesure en faveur des bénéficiaires du RSA, mais elle pèse lourdement sur leur budget alors qu'elle leur a été imposée de manière unilatérale par l'État sans concertation. Pour rappel, les départements assument un reste à charge de 53 % des allocations individuelles de solidarité (AIS), non compensé par l'État malgré le transfert de compétences. À bout, dans ce contexte financier intenable, les départements sont dans un perpétuel effet de ciseaux de dépenses en augmentation, imposées par le Gouvernement, et de recettes qui dégringolent. D'où cette demande de revalorisation minimale.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Vous mélangez le vrai et le faux. D'un côté, il est vrai que le taux de couverture par l'État des dépenses départementales de RSA s'élève à 85 %, laissant un reste à charge réel aux départements. Cette compensation, qui n'est que partiellement évolutive, est conforme à la Constitution, mais suscite de vrais débats quant aux finances départementales. D'un autre côté, je souhaiterais que vous reconnaissiez que la revalorisation du RSA est inscrite dans la loi et progresse avec l'inflation – ce n'est pas une mesure unilatérale du Gouvernement comme vous le prétendez. L'inflation touche aussi les prestations versées par l'État ou par les organismes de sécurité sociale. Pourquoi les départements devraient-ils être exemptés du coût de cette progression mais pas l'État ? Ce n'est pas non plus anodin de gager une hausse d'une prestation sociale sur une baisse des dotations d'investissement de l'État. J'espère que les projets en cours de réforme du RSA, ainsi que les pistes de renationalisation, sauront réconcilier les positions opposées de l'Assemblée sur ce sujet. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF842 de M. Paul Molac

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Si l'on s'en tient à sa nature d'amendement d'appel, votre proposition va dans le bon sens. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur la nécessité de renforcer la protection fonctionnelle des élus locaux. Une proposition de loi, déposée le 17 septembre à l'Assemblée nationale comporte de telles mesures, et je compte m'impliquer dans ces travaux. Cependant, votre amendement propose aussi de financer à hauteur de 100 millions d'euros une telle réforme, en réduisant de la même somme les dotations d'investissement de l'État. En l'absence de chiffrage et de consensus politique sur le sujet, cette proposition ne me semble pas adaptée. Je vous invite donc à retirer votre amendement. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

M. Charles de Courson, rapporteur général. De nombreuses communes sont assurées en matière de risques juridiques. En cas de protection fonctionnelle, la commune, l'intercommunalité ou le département prendront les frais en charge. Quel est l'intérêt de cet amendement pour les gens assurés ? Certes, les assurances prévoient en général des plafonds. Il me semble néanmoins que cela relève de la responsabilité des communes, suite à la loi que nous avons adoptée concernant la protection fonctionnelle des élus.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF1850 de M. Tristan Lahais

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Il s'agit de relancer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP), qui permet aux communes et aux EPCI d'organiser de telles activités dans les écoles maternelles et élémentaires sur la base d'un cofinancement de l'État et des collectivités. En 2022 et 2023, 1 262 communes ont bénéficié ainsi d'un total de 41 millions d'euros pour ces temps d'animation et d'activités importantes. La suppression de ce fonds, annoncée en 2024, affecte négativement les finances des collectivités dans leur politique d'éducation et d'inclusion visant les enfants et leur famille. Cet amendement vise à soutenir les collectivités en prévoyant une enveloppe de 50 millions d'euros, prélevée sur l'action 05 du programme 119.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je ne mets pas en question l'utilité du FSDAP. Mais soyons lucides : dans le contexte actuel, il est peu probable que le Gouvernement puisse lever le gage que vous proposez.

En outre, cet amendement aurait davantage sa place lors de l'examen de la mission *Enseignement scolaire*, où figure le projet de suppression du FSDAP.

Avis défavorable.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Je suis d'accord avec le rapporteur spécial et il me semble d'ailleurs que nous avons discuté d'un amendement identique hier soir lors de l'examen de la mission *Enseignement scolaire*.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF844 de Mme Martine Froger

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Cet amendement tend à affecter 50 millions à la préservation des 17 000 antennes de La Poste et des agences postales que les communes essayent de maintenir pour garantir la proximité de service.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Nous sommes tous favorables au maintien d'une présence postale équitable dans tous les territoires, car les services de La Poste sont indispensables à la cohésion nationale.

Votre amendement est satisfait par l'annonce du Gouvernement sur la préservation des crédits attribués à cette activité en 2025.

M. le président Éric Coquerel. Ces crédits ne figurent pas dans le projet de budget et j'ai été alerté sur ce point par le président de La Poste. Si cette baisse des crédits était confirmée, elle aurait des effets sur des prestations absolument indispensables dans les différents territoires.

M. Jacques Oberti (SOC). Quand on regarde de plus près, il manque en fait 14 millions à l'appel. Ce problème est traité par mon amendement d'appel II-CF2071, que nous avons adopté lors de l'examen de la mission *Économie* et qui propose d'augmenter de 300 millions la compensation versée à La Poste au titre de ses missions de service public.

L'amendement est retiré.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je partage les inquiétudes qui ont été exprimées, mais l'Assemblée doit faire preuve de responsabilité dans des circonstances qui sont inédites.

J'étais favorable à certains amendements adoptés et je regrette que d'autres ne l'aient pas été, ce qui pose la question de l'équilibre global.

Je vous invite à adopter les crédits de la mission.

M. Philippe Lottiaux (RN). Il y a des éléments positifs pour les collectivités dans le budget. Disons que nous sommes arrivés à maintenir un certain nombre de choses grâce à l'adoption d'amendements allant dans le bon sens – notamment en ce qui concerne la DSIL et la DETR.

Néanmoins, nous déplorons des manques et nous sommes préoccupés par des questions de lisibilité. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Notre groupe soutient les collectivités territoriales de manière constante depuis 2017. Je souligne en particulier le maintien des dotations d'investissement, qui sont au cœur de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Nous voterons donc pour ses crédits.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). On peut quand même noter certains points positifs pour les départements et les régions, avec des crédits supplémentaires et la compensation de l'inflation. Notre avis est donc plutôt positif.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés votera lui aussi pour les crédits, notamment parce que l'on a rajouté 153 millions, avec plus de DETR, plus de DSIL, plus de DSID et 60 millions pour soutenir les collectivités victimes de catastrophes naturelles.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Notre groupe est lui aussi très attentif aux effets potentiels de ce PLF pour les collectivités.

Je note que la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation porte une attention particulière à la situation assez dégradée des départements.

Les amendements adoptés vont dans le sens d'une répartition plus équilibrée, même si demeure la question de la contribution à la CNRACL.

Notre groupe votera en faveur des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

M. Tristan Lahais (EcoS). Nous voterons en faveur des crédits de cette mission, en dépit d'un manque structurel de moyens. La discussion des amendements a en effet permis des progrès, notamment pour faire face à la situation urgente des départements.

Il reste néanmoins à régler la question lancinante de la contribution à la CNRACL, qui suscite des inquiétudes.

M. Didier Padey (Dem). Les crédits proposés pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont stables. Ils permettent notamment de soutenir les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités et de compenser les charges qui leur sont transférées. Nous saluons la hausse des crédits destinée à soutenir les investissements du bloc communal et des départements ainsi que l'augmentation de la part minimale des dotations qui doit concourir à la transition écologique.

Il convient toutefois de rappeler que les crédits alloués à cette mission ne représentent qu'une part minoritaire des concours financiers de l'État aux collectivités et qu'elles devront tout de même supporter une baisse de 5 milliards de leurs dotations afin de participer à l'effort de redressement des finances publiques.

Nous ne remettons pas en cause cet objectif nécessaire. Toutefois, nous aimerions attirer l'attention sur l'intérêt d'une baisse progressive des dotations, afin de permettre aux communes d'anticiper au mieux les effets de ces économies.

Pour toutes ces raisons, nous voterons en faveur des crédits de la mission.

Mme Félicie Gérard (HOR). Nous voterons pour ces crédits afin de soutenir les collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Comme l'ensemble des collègues, notre groupe considère que le verre est plutôt en train de se vider que de se remplir. Mais, étant donné le contexte budgétaire, il faut savoir se contenter de la stabilité ou d'une légère amélioration.

Les crédits nous conviennent et nous sommes très heureux de l'adoption de l'amendement majorant de 50 millions la dotation de continuité territoriale pour la Corse. Nous voterons pour.

M. Nicolas Sansu (GDR). L'indexation des dotations d'investissement sur l'inflation nous convient évidemment, même si je répète que leur fixation de manière pluriannuelle est un véritable enjeu.

Je n'oublie ni la destruction du fonds Vert – dont les crédits passent de 2,5 milliards en 2024 à 1 milliard dans ce PLF – ni les interrogations concernant la DGF, mais nous voterons les crédits de cette mission.

M. Gérard Verny (UDR). Qu'elles soient dirigées par la gauche ou par la droite, les collectivités sont dans leur immense majorité gérées de manière beaucoup plus rigoureuse que l'État. Il est d'ailleurs étonnant que, malgré leur gestion hasardeuse, les gouvernements successifs se considèrent plus compétents pour décider à la place des collectivités.

L'indexation sur l'inflation est une bonne mesure et nous voterons pour les crédits de cette mission.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales **modifiés**.*

Article 61 : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

*La commission **adopte** l'article 61 **non modifié**.*

Après l'article 61

Amendements II-CF1192 de Mme Marie Pochon et II-CF470 de Mme Élisabeth Martin (discussion commune)

Mme Marie Pochon (EcoS). Des inégalités persistent dans la répartition de la DGF entre les territoires ruraux et les métropoles. Le montant de cette dernière varie du simple au double selon la taille de la commune. Il est d'environ 60 euros pour les communes de moins de 500 habitants et de plus de 120 euros au-dessus de 200 000 habitants.

Ses critères de répartition ne tiennent pas compte des réalités territoriales et désavantagent les communes rurales, qui doivent gérer seules de vastes espaces et des services essentiels. Ainsi, Châtillon-en-Diois compte 650 habitants et doit entretenir un espace de 110 kilomètres carrés.

Le Gouvernement a d'ailleurs reconnu dans un rapport remis au Parlement en application de la loi de finances pour 2019 que « le poids des charges des communes de moins de 500 habitants semble sous-estimé [...] ». Pourtant, nous attendons encore les mesures destinées à corriger cette inégalité.

Avec cet amendement, nous proposons de tenir compte du sentiment de relégation – malheureusement justifié – de certains territoires ruraux et d'agir concrètement contre la fracture territoriale. Il s'agit de réduire l'écart de DGF en portant la dotation minimale de 64,46 à 96,69 euros.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Nous n'avons pas de simulations permettant de connaître avec précision les effets de cet amendement qui propose une profonde modification des modalités de calcul de la part forfaitaire de la DGF.

Le relèvement du montant minimal de la dotation forfaitaire de base se ferait certainement au détriment d'autres composantes de la DGF perçue par les collectivités. Cet amendement pourrait pénaliser certains types de communes, notamment les petites communes en déclin démographique. Ce serait la double peine.

Une réforme éventuelle du coefficient logarithmique doit faire l'objet d'un travail nettement plus approfondi, en lien notamment avec les associations d'élus et le Comité des finances locales (CFL), comme cela était prévu pour le début de 2024.

Avis défavorable.

Mme Sophie Pantel (SOC). Je suis d'accord avec le constat sur les inégalités dans la répartition de la DGF et l'absence de prise en compte des particularités des territoires ruraux dans les différentes dotations.

Cependant, on ne peut pas proposer une telle réforme portant sur une enveloppe fermée sans faire au préalable une étude précise des conséquences sur les autres collectivités. Je regrette que la suppression progressive du fléchage de certaines dotations – comme le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) – vers les territoires ruraux ou de montagne ait fait perdre de la visibilité sur les évolutions de ces dernières.

Il faut donc aborder cette question de manière transversale et en disposant de tous les éléments nécessaires pour prendre une décision.

M. Philippe Lottiaux (RN). Tout le monde sait qu'une réforme globale de la DGF est indispensable : cette dotation est très compliquée, personne n'y comprend rien et elle est imprévisible.

Néanmoins, l'inégalité flagrante entre communes rurales et urbaines n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle nous soutenons cet amendement.

La commission rejette successivement les amendements.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette successivement les amendements II-CF813, II-CF812 et II-CF814 de M. Paul-André Colombani.

Amendement II-CF1394 de Mme Marie-José Allemand

Mme Marie-José Allemand (SOC). Cet amendement vise à suspendre de manière pérenne, à compter de 2025, l'application du dispositif d'écêtement mis en œuvre pour le financement de l'accroissement de la dotation forfaitaire, de la dotation d'aménagement des communes et des majorations des dotations communales au sein de l'enveloppe de la DGF.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je suis d'accord avec vous s'agissant des limites de la DGF actuelle, et notamment de l'absence de contribution des communes dont la DGF est négative. À terme il faudra réformer cette dotation.

Toutefois, dans l'immédiat, il faut financer par écêtement des coûts internes à la DGF, en particulier les hausses de dotation forfaitaire des communes en raison de l'augmentation de la population. On ne peut pas bloquer d'un coup ces transferts.

Par ailleurs, la dotation d'aménagement des communes, et notamment la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), remplissent un rôle essentiel dans la péréquation entre communes – et cela ne me choque pas que la dotation forfaitaire y contribue.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). J'appelle votre attention sur l'importance de cet amendement car la DGF est devenue négative pour certaines communes – dont la ville de

Paris. Cela revient à faire supporter par les seules communes moyennes la péréquation en faveur des communes les plus modestes, les plus favorisées n’y participant plus.

C’est beaucoup trop facile et nous disposons dès à présent de toutes les études et rapports nécessaires, aussi bien du Sénat que de l’Assemblée – dont un rapport publié en 2016 qui a été remis au placard. On a percuté le mur et on continue à klaxonner.

La commission rejette l’amendement.

Amendement II-CF340 de M. David Habib

M. Jean-Paul Mattei (Dem). La Société nationale immobilière (SNI), qui était propriétaire de locaux dans la commune de Mourenx, a changé de nom et est devenue Caisse des dépôts Habitat (CDC Habitat). Pour cette raison la commune n’a plus droit à la DSU.

Il n’y a pourtant pas eu création d’une nouvelle personnalité morale et on essaie de rectifier le tir, mais l’amendement propose de modifier le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour s’assurer que cette commune reste éligible à la DSU.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La définition des logements sociaux prévue par la rédaction actuelle de l’article L. 2334-17 du CGCT n’est en effet plus d’actualité. Cela affecte injustement certaines collectivités et organismes de gestion de logements sociaux.

Votre amendement est toutefois satisfait car l’article 61 du PLF pour 2025 prévoit une simplification majeure de l’indicateur. Cela permettra une répartition de la DSU plus équitable et adaptée aux réalités du terrain.

Demande de retrait.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Il y a peut-être un problème de rétroactivité de cette mesure, puisque la commune ne touche plus la DSU en raison de la mauvaise interprétation de l’administration.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Cet amendement n’est pas utile. Si la commune ne bénéficie pas de la DSU en raison d’une erreur de l’administration, il faut faire un recours. Cela m’est déjà arrivé et, en général, on arrive à trouver un accord.

L’amendement est retiré.

Amendement II-CF468 de Mme Élisabeth Martin

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Cet amendement vise à renforcer les garanties de sortie pour les communes pour lesquelles le passage de la population au-dessus du seuil de 10 000 habitants entraîne une diminution importante de leur DGF.

Alors que la DGF ne suit déjà pas l’inflation – ce qui équivaut à une perte d’environ 500 millions cette année – et que les augmentations des dotations de péréquation se font à enveloppe constante – et donc sur le dos d’autres collectivités –, les baisses de dotations peuvent être brutales d’une année à l’autre et déstabiliser les budgets des communes.

Il est donc proposé de lisser les pertes subies sur une période plus longue que celle prévue par le droit actuel.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Il est certes nécessaire de lisser dans le temps les effets de la perte d'éligibilité à une dotation, en particulier s'agissant de la DSU.

Je rappelle toutefois que tout renforcement des garanties de sortie signifie une diminution des fractions de correction. En d'autres termes, certaines communes bénéficieront moins vite de la part qui leur revient car il s'agit d'une enveloppe fermée.

Les garanties de sortie ont leur utilité, mais il convient de rester mesuré dans leur application. En effet, 930 communes inéligibles à la DSR en 2023 et 760 en 2024 ont bénéficié d'une garantie, ce qui me paraît équitable.

Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1395 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Notre groupe a déposé une série d'amendements destinés à s'assurer que la DETR bénéficie bien aux territoires ruraux.

Actuellement, une partie de cette dotation est versée à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) urbains, dans des proportions parfois importantes selon les départements.

Cet amendement propose donc d'abaisser le seuil d'éligibilité des EPCI à la DETR à ceux dont la population est inférieure ou égale à 65 000 habitants.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Les critères d'éligibilité actuels à la DETR – sur lesquels s'est accordé le Parlement – sont en effet particulièrement larges. Il faudrait la renommer « dotation à l'équipement des territoires ». Ce n'est à l'évidence pas un dispositif réservé aux petites communes rurales.

Je préférerais en outre que l'on associe plus largement les élus locaux à la réflexion et qu'ils puissent obtenir un délai d'adaptation. On ne peut pas leur ôter avec effet immédiat un financement qu'ils attendaient de droit et sur lequel ils comptaient lorsqu'ils ont construit leur budget.

Dans tous les cas, le consensus semble s'orienter vers un rapprochement à moyen terme de l'ensemble des dotations d'investissement – auquel je souscris. Il ne faut pas complexifier les choses alors que l'on progresse dans la voie de la simplification.

Avis défavorable.

M. Philippe Lottiaux (RN). La DETR doit avant tout bénéficier aux communes rurales. Même si une simplification des dotations intervient – ce que nous appelons de nos vœux –, il faudra qu'une partie d'entre elles soient fléchées pour être certain que les territoires ruraux n'en souffrent pas.

Cet amendement me gêne un peu car, dans certains cas, des EPCI de 75 000 habitants peuvent récupérer la DETR pour le compte de leurs petites communes qui ne sont pas en mesure de déposer les dossiers de demande.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je suis opposée à la fusion de la DETR et de la DSIL, laquelle profite essentiellement à des projets structurants des métropoles, des

communautés urbaines et des communautés d'agglomération d'une certaine taille – et c'est très bien.

Les données sur lesquelles s'appuie cet amendement sont issues du rapport d'information sur le suivi de la situation financière des collectivités territoriales et des compensations financières de l'État, que j'avais rédigé avec un collègue de la majorité en 2022.

Monsieur Lottiaux, quand les EPCI demandent à bénéficier de la DETR c'est pour des projets un peu plus structurants dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage.

Nous aurions vraiment intérêt à simplifier les règles, car c'est la guerre permanente. La DETR avait été conçue pour les territoires ruraux, et elle porte bien son nom. La situation a ensuite dérivé. Le volume de la DSID est désormais confortable par rapport à celui de la DETR et les choses devraient redevenir claires.

Pourquoi le niveau d'éligibilité à la DETR est-il beaucoup trop élevé ? Il a été défini au doigt mouillé au moment de la réforme des EPCI. Certains d'entre eux, qui n'étaient alors pas éligibles le sont devenus et, bien entendu, ils demandent à bénéficier de subventions. Les préfets les leur accordent bien souvent, car il est plus facile de traiter un seul dossier que quinze de petites communes.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les compétences des communautés d'agglomération et des intercommunalités sont à géométrie variable, ce qui a un effet sur l'éligibilité à la DETR. Le plafond d'éligibilité a en effet été placé trop haut et l'on pourrait sans inconvénient le ramener à 65 000 habitants. Chacun peut constater que la DETR a d'une certaine manière été détournée de sa vocation initiale.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je soutiendrai tous les amendements visant à recentrer la DETR sur sa cible initiale, c'est-à-dire les territoires ruraux. Il est vrai qu'il y a eu du laisser-aller dans l'interprétation des critères d'éligibilité.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je confirme que certaines communautés urbaines peuvent prétendre à la DETR au motif qu'elles contiennent des communes éligibles. C'est le cas dans mon département.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1396 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Cet amendement vise, pour les EPCI, à abaisser de 150 à 100 habitants par kilomètre carré la densité de population maximale pour être éligible à la DETR.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1397 de Mme Christine Pirès Beaune

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1398 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Il y a quelques années, l'Insee a adopté une nouvelle grille communale de densité. L'Association des maires ruraux de France (AMRF) s'en est félicitée, mais il s'avère qu'elle n'est pas utilisée pour l'attribution de la DETR. Cet amendement vise à y remédier.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Changer les critères d'attribution de la DETR continue de me sembler aventureux, mais je m'en remets à la sagesse de la commission, puisque les amendements précédents ont été adoptés.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Cet amendement me gêne, car il reprend la notion de potentiel fiscal par habitant. Or qui a travaillé avec les collectivités territoriales sait que ce critère est obsolète, dans la mesure où il ne tient pas compte de toutes les données disponibles. Le réactiver reviendrait donc selon moi à jouer les apprentis sorciers, avec des conséquences que nous ne pouvons pas anticiper.

M. Éric Woerth (EPR). Si je reconnais que c'est le bazar – des communes et des EPCI touchent la DETR alors qu'ils ne le devraient pas –, la réponse ici proposée me semble encore plus effrayante. Elle consiste à revenir à une planification à la française, avec l'introduction de nouvelles couches de complexité absolument insupportables. Que la dotation soit unique ou différenciée, il faut réduire le nombre de critères d'éligibilité, lesquels sont souvent complètement obsolètes, et faire davantage confiance aux préfets. En lien avec les élus territoriaux, ils savent faire la part des choses entre ce qui doit revenir aux communes rurales et ce qui doit être affecté aux communes plus urbaines.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Contrairement à ce que vient de dire M. Woerth, cet amendement simplifierait les choses, puisque l'attribution de la DETR ne se fonderait plus sur une multiplicité de critères, mais sur la grille de densité de l'Insee. Cela étant, eu égard aux arguments de Mme Dalloz au sujet du potentiel fiscal, je le retire.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF1399 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Cet amendement vise à exclure des bénéficiaires de la DETR les communautés urbaines membres d'une métropole. À mes yeux, ce serait un minimum.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Comme je l'ai indiqué, je ne crois pas que le PLF pour 2025 soit le bon véhicule pour revoir complètement le fonctionnement de la DETR. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF469 de M. Béranger Cernon

M. Béranger Cernon (LFI-NFP). Cet amendement vise à fixer un délai de réponse maximal aux services préfectoraux pour se prononcer sur les demandes de DETR. Les élus locaux doivent relever des défis importants pour répondre aux besoins de leur commune, les marges de manœuvre financières étant toujours plus resserrées. En effet, les dotations d'investissement sont en baisse dans le PLF pour 2025, car leur montant ne suit pas le niveau de l'inflation. De la même manière, le fonds Vert subit une réduction de 60 %, tandis que

l'assiette et le taux du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) sont également en diminution. Dans un tel contexte, la visibilité apparaît particulièrement cruciale pour planifier et lancer les projets ; le maintien de la capacité d'action des élus en dépend.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Avis défavorable. Les préfets doivent déjà, dans un délai de deux mois, accuser réception des dossiers et assurer les demandeurs qu'ils sont bien complets. J'ajoute que, depuis cette année, 80 % des subventions doivent être notifiées avant la fin du premier semestre de l'année civile – une proportion qui ne fait qu'augmenter au fil des ans. Enfin, il doit rester possible de formuler une réponse au second semestre aux collectivités qui auront eu besoin de temps avant de se manifester. Fixer un délai trop contraignant n'est donc pas opportun, sachant que le fonctionnement actuel est plutôt satisfaisant : je puis en témoigner dans mon département.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le premier problème est le délai de notification de l'enveloppe aux préfets par l'administration centrale.

Ensuite, il est vrai que quand on demande aux préfets de rendre leur décision avant le mois d'avril, c'est-à-dire quand toutes les collectivités, ou presque, ont adopté leur budget, ils tendent à répondre qu'il est impossible d'étudier tous les dossiers aussi vite.

Cela étant, je ne crois pas qu'un tel amendement serait utile. Plutôt que de fixer des délais par décret, une instruction du ministère de l'intérieur me semblerait plus efficace, d'autant qu'il n'est pas précisé quelle serait la sanction encourue en cas de dépassement.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). D'abord, comme M. le rapporteur spécial l'a très bien dit, les services préfectoraux ont réalisé d'importants progrès s'agissant des délais. Ceux qui font partie d'une commission départementale d'élus peuvent en témoigner : l'accusé de réception du dossier arrive assez vite.

Ensuite, l'amendement ne tient pas compte du fait que l'enveloppe annuelle est plafonnée. Cela signifie que la préfecture doit attendre d'avoir reçu tous les dossiers pour se prononcer car, dans le cas contraire, seuls les plus rapides seraient servis, au détriment des collectivités ayant mis du temps pour élaborer leur projet.

Veillons donc à ne pas prévoir trop de contraintes.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Nous ne soutiendrons pas non plus cet amendement, même si nous reconnaissons que ce n'est pas une bonne chose pour l'activité économique de demander aux communes de déposer leur dossier avant la fin de l'année civile, alors que la subvention ne leur parviendra qu'au mois de mai suivant. Peut-être faudrait-il fixer une date butoir pour l'attribution d'au moins 75 % de l'enveloppe ? De cette manière, il resterait des fonds pour les communes plus en retard, auxquelles Mme Dalloz a fait référence – sachant qu'il peut aussi y avoir des annulations de projet.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1326 de Mme Marie-José Allemand

Mme Marie-José Allemand (SOC). Cet amendement vise à renforcer la consultation des élus sur la distribution de la DETR par l'État et ses représentants dans les départements, en abaissant à 50 000 euros le montant de subvention à partir duquel ils doivent être saisis.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je suis d'accord, abaisser le seuil permettrait une meilleure association des élus – qu'ils soient d'ailleurs nationaux, comme nous, ou locaux – aux décisions relatives à la DETR. J'émettrai donc un avis favorable, même si nous devons garder à l'esprit qu'une telle mesure risque d'alourdir la procédure au détriment des projets et que les services préfectoraux sont très occupés.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF471 de M. Béranger Cernon

M. Béranger Cernon (LFI-NFP). Par cet amendement, le groupe LFI-NFP propose de rendre la procédure d'attribution de la DSIL plus transparente et d'y inclure davantage les élus locaux. Nous souhaitons que la décision n'appartienne plus aux préfets de région et qu'il revienne aux préfets de département de former des commissions comprenant les parlementaires et les élus locaux. S'inspirant des commissions d'attribution de la DETR, elles seraient chargées de fixer les priorités et les taux de subvention et d'examiner les demandes supérieures à 100 000 euros. Ces commissions disposeraient de tous les éléments nécessaires à l'évaluation des dossiers et s'assureraient de la cohérence des décisions.

En rendant la DSIL plus accessible et plus proche des territoires, nous donnerions aux élus les moyens de participer activement à la répartition des fonds, tout en harmonisant les procédures avec celles de la DETR.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je rappelle d'abord qu'en 2020, une mission d'information a pointé aussi bien les avantages que les inconvénients d'une telle mesure. Pour ma part, je crains que des commissions *ad hoc* ne fassent doublon avec celles relatives à la DETR, alourdissant ainsi la procédure sans nécessairement contribuer au rapprochement des dotations à moyen terme. Je suis donc plutôt défavorable à cet amendement, même si je comprends votre démarche.

Une solution alternative pourrait être de confier aux commissions d'attribution de la DETR le soin de se prononcer également sur les demandes de DSIL supérieures à 100 000 euros.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Cette proposition de notre collègue Cernon a déjà été formulée plusieurs fois par le passé et elle m'apparaît comme la voie de la sagesse ! Je ne comprends pas pourquoi l'administration centrale tient à ce point à centraliser la décision entre les mains des préfets de région. Ces derniers donnent des sous-enveloppes aux départements, qui doivent ensuite leur retourner les dossiers sélectionnés – certains relevant d'ailleurs davantage de la DETR que de la DSIL –, lesquels seront ensuite presque toujours approuvés. Le cheminement est donc lent et bureaucratique. Y renoncer obligerait les préfets de région à renoncer au préciput consistant à faire avancer ses propres dossiers, mais confier la décision à l'échelon départemental permettrait de simplifier les choses.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Pour ma part, je vois cet amendement comme une marque de défiance vis-à-vis de l'État, alors que l'articulation avec les élus locaux est très bonne s'agissant de la répartition de ces différents crédits.

J'ajoute que la DSIL, qui a vocation à soutenir des projets d'importance régionale, n'a pas la même vocation que la DETR. Il me semble donc logique qu'il revienne aux préfets de région de répartir l'enveloppe en fonction de l'impact attendu des projets sur les infrastructures.

Il ne faut pas déséquilibrer le dispositif actuel, qui fonctionne plutôt bien.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Pareil amendement a été déposé les années précédentes et si nous le soutenons, ce n'est pas par défiance, mais au nom de la simplification et de l'efficacité. On perd un temps fou lors de la transmission des dossiers entre les préfets de département et les préfets de région ! J'ajoute que dans mon département, les projets subventionnés au titre de la DSIL concernent la métropole ou les EPCI, sans dimension régionale.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Contre l'avis du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-CF481 de M. Béranger Cernon*

Amendements identiques II-CF1393 de Mme Sophie Pantel et II-CF1853 de M. Tristan Lahais

Mme Sophie Pantel (SOC). Travaillés avec Départements de France, ces amendements visent à conserver, en 2025, les mêmes critères d'éligibilité au fonds de sauvegarde qu'en 2024, en l'occurrence le taux d'épargne brute et l'indice de fragilité sociale – ce dernier reposant sur les AIS et le revenu par habitant du département.

M. Tristan Lahais (EcoS). Comme Sophie Pantel vient de le dire, ces amendements visent à conserver les mêmes critères d'éligibilité au fonds de sauvegarde que l'an dernier, une proposition qui va de pair avec les demandes d'abondement supplémentaire que nous avons formulées précédemment.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Comme je l'ai dit, je vous rejoins sur la nécessité d'abonder le fonds de sauvegarde des départements. J'ai d'ailleurs voté en faveur d'un amendement en ce sens lors de l'examen de la première partie du PLF. Cependant, pour les arguments que j'ai exposés précédemment, je demande le retrait de ces amendements, à défaut de quoi je leur donnerai un avis défavorable.

Mme Sophie Pantel (SOC). Pour avoir été membre du bureau de Départements de France lors de la définition des critères, je puis vous dire que l'accord a été difficile à trouver. Dans la mesure où de nouveaux départements vont devenir éligibles au fonds de sauvegarde, notre préoccupation est de préserver le consensus qui avait été trouvé.

*La commission **adopte** les amendements identiques.*

Amendement II-CF467 de M. Béranger Cernon

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Par cet amendement, le groupe LFI-NFP alerte sur l'état des finances publiques locales.

Encore récemment, plusieurs maires de ma circonscription m'ont fait part de leur désarroi face à la baisse annoncée des dotations. Par exemple, Charlotte Blandiot-Faride, maire de Mitry-Mory, m'a indiqué ne plus savoir où ponctionner de l'argent dans son budget. L'État demande toujours plus aux communes, sans que les moyens qui leur sont alloués ne suivent. Mme Blandiot-Faride m'a assuré être prête à moins dépenser, mais à la condition que l'État fasse sa part de l'effort et reprenne à son compte certaines missions, comme la sécurité.

Or nous savons bien que c'est dans l'ADN de ce gouvernement et des précédents que trouve son origine la casse de nos biens communs que sont les services publics. À peine délésté

de sa fonction de ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire n'a-t-il pas fait preuve d'un cynisme absolu en affirmant que les collectivités étaient les principales responsables du déficit ?

Nous savons tous, pourtant, que le quinquennat 2012-2017 a été celui de la baisse drastique des dépenses de fonctionnement des collectivités, puis que la présidence d'Emmanuel Macron n'a apporté qu'une stabilité artificielle, la DGF n'ayant pas suivi l'inflation et la suppression de la taxe d'habitation ayant pénalisé les communes.

Cette année, le manque à gagner, pour les collectivités, doit être de 500 millions d'euros. Il est grand temps de changer de cap.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. L'évaluation de l'impact des réformes de la fiscalité locale, thème sur lequel vous demandez la remise d'un rapport, est effectivement un sujet majeur, qui nous intéresse tous au sein de cette commission. Nous disposons d'ailleurs d'ores et déjà d'une très riche documentation en la matière, des rapports ayant été récemment publiés par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances (IGF), France Stratégie, le Parlement lui-même, ainsi que, bien sûr, les réseaux de collectivités. Rien que nos collègues sénateurs ont rédigé quatre rapports de qualité sur cette question depuis 2020. Je ne puis que vous encourager à les parcourir et considérant que cet amendement est satisfait, j'en demande le retrait. À défaut, mon avis sera défavorable.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Outre le fait que Mme Soudais demande des informations dont nous disposons déjà, je remarque qu'elle fait mine d'oublier que ce sont des gouvernements de gauche, entre 2012 et 2017, qui ont drastiquement réduit les dotations des collectivités locales.

Par ailleurs, et cela fera le lien avec la commission d'enquête que nous nous apprêtons à lancer, monsieur le président, si on analyse lucidement ce qui s'est passé en 2023 et 2024, force est de constater que l'écart entre les recettes et les dépenses des collectivités a contribué à hauteur de 0,3 point de PIB dans la dégradation des comptes publics.

Enfin, j'ai lu et entendu beaucoup de déclarations de La France insoumise sur l'opportunité d'un rétablissement de la taxe d'habitation mais, sauf erreur de ma part, aucun amendement en ce sens n'a été déposé. J'attends avec impatience que cette question soit abordée au cours de nos débats.

M. le président Éric Coquerel. Pour ma part, j'estime que c'est une erreur de ne pas l'avoir fait. En tout cas, vous nous donnez une idée, monsieur Lefèvre. Plusieurs groupes me semblent d'ailleurs favorables à une telle mesure, si bien que nous pourrions bien être majoritaires !

M. Charles de Courson, rapporteur général. Sachez, chers collègues, que le rapport annuel élaboré par le Comité des finances locales (CFL) dans le cadre de l'OFGL est une mine d'informations. Je ne puis que vous encourager à le lire.

M. le président Éric Coquerel. Pour votre information, les administrateurs m'informent qu'un amendement visant à rétablir la taxe d'habitation pour les plus hauts revenus a bien été déposé sur la première partie du PLF.

La commission rejette l'amendement.

M. le président Éric Coquerel. Même si l'amendement II-CF467 a été rejeté, je pense que nous devons nous pencher sur la question des finances locales avec objectivité. Les chiffres relatifs à la DGF sont assez précis et des travaux récents indiquent que, depuis 2012, les collectivités pourraient avoir perdu jusqu'à 250 milliards d'euros de recettes.

Amendement II-CF1128 de M. Paul-André Colombani

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). La dotation de continuité territoriale (DCT) ayant été revalorisée grâce à l'adoption d'un amendement examiné antérieurement, je retire celui-ci.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF1496 de Mme Agnès Firmin Le Bodo

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La fusion de la DETR et de la DSIL, éventualité à propos de laquelle Mme Firmin Le Bodo, par cet amendement, demande un rapport, semble fait consensus au sein des administrations centrale et déconcentrée. Chez les élus, les avis sont plus partagés, même si je sens une certaine convergence. Rien qu'au cours des vingt-quatre derniers mois, trois rapports ont étudié cette possible évolution. À mon sens, cet amendement est donc satisfait et il s'agit désormais moins de réfléchir que d'agir. Étant favorable à cette perspective, je ne m'opposerai toutefois pas à cet amendement.

M. Éric Woerth (EPR). Peut-être pourrions-nous commencer par lire les différents rapports parus ? Nous produisons tous beaucoup, tout comme les sénateurs, mais personne ne lit rien ! Je crois donc que nous sommes davantage en manque d'action qu'en manque d'informations, sachant que nous pourrions aussi actualiser nos connaissances en auditionnant les auteurs des rapports les plus récents et amorcer ainsi un dialogue sur cette possible fusion de la DETR et de la DSIL.

M. le président Éric Coquerel. Je prends date pour l'après-budget, monsieur Woerth. C'est une excellente proposition.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Le groupe Socialiste ne votera pas cet amendement car, pour lui, la réponse est déjà connue : pour les raisons que j'ai indiquées plus tôt, nous ne voulons pas d'une telle fusion.

La commission rejette l'amendement.

Article 62 : Répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic)

Amendement II-CF1878 de Mme Constance Le Grip

Mme Constance Le Grip (EPR). L'article 62 du PLF pour 2025 tire les conséquences d'une récente décision du Conseil constitutionnel, qui a déclaré contraires à la Constitution les modalités dérogatoires de répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales entre les communes membres d'un même établissement public territorial de la métropole du Grand Paris (MGP). Il est ainsi prévu d'appliquer aux communes concernées les modalités de répartition de droit commun s'imposant à l'ensemble des EPCI.

Cet amendement vise à instaurer un mécanisme un peu plus souple, car une application stricte des modalités de droit commun aurait selon moi des conséquences directes,

brutales et rapides sur les communes qui se trouveraient ainsi contraintes de supporter une augmentation importante du montant de leur prélèvement au titre du Fpic – ce qui remettrait d’ailleurs en cause le mécanisme de plafonnement des contributions.

Une fois bien considérée la décision du Conseil constitutionnel, il me semble qu’il existe un chemin pour introduire un mécanisme mixte de répartition, en appliquant les modalités de répartition de droit commun à la seule part du prélèvement postérieure à 2015, année de création de la MGP, et en maintenant le mécanisme dérogatoire pour la part du prélèvement de 2015.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. J’estime que toute modification significative du schéma dérogatoire des relations financières entre communes, EPT et métropole du Grand Paris devrait faire l’objet d’une large délibération entre les collectivités concernées et d’une évaluation précise de l’ensemble des potentiels effets de bord – particulièrement quand il s’agit de contourner une décision du Conseil constitutionnel. Dans la mesure où ces conditions ne me semblent pas réunies, j’é mets un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président Éric Coquerel. Après avoir reçu le maire de Courbevoie, que je ne connaissais pas et qui n’est pas de ma couleur politique, je suis pour ma part plutôt convaincu que certaines communes pourraient effectivement être victimes d’effets de bord. Je soutiendrai donc cet amendement.

M. Charles de Courson, rapporteur général. La décision du Conseil constitutionnel devant bien sûr être appliquée, le tout est de savoir si l’amendement de Mme Le Grip est compatible avec elle, ce qui n’est pas certain étant donné qu’il tend à conserver une partie de l’ancien dispositif dérogatoire. À cet égard, il n’est pas exclu que des recours soient formés, tant les enjeux sont considérables. En pareil cas, les bénéficiaires ne disent jamais rien, mais les autres hurlent à la mort !

J’ai, moi aussi, été saisi par des maires de banlieue parisienne, dont celui de Courbevoie, qui m’a confié qu’il ne savait pas comment faire sur le plan financier avec un tel changement – sachant que, selon lui, l’article 62 ne réglait de toute façon pas le problème.

Dès lors, que fait-on ? S’il était adopté, cet amendement ne risquerait-il pas d’être annulé ? Peut-être les collègues franciliens ont-ils réfléchi à la question ; pour ma part, je n’ai pas la solution.

Mme Constance Le Grip (EPR). Compte tenu de la récente décision du Conseil constitutionnel, le chemin est étroit. Nous avons travaillé avec plusieurs maires et juristes pour parvenir à la conviction que, puisque le Conseil visait l’absence d’évolutivité des modalités de répartition du prélèvement entre communes et non l’existence du plafonnement originel dont bénéficient certaines d’entre elles, l’amendement est compatible avec sa décision : tentons le coup !

M. Nicolas Sansu (GDR). Monsieur le rapporteur général, vous avez expliqué que les communes ne pourraient pas s’en sortir si nous modifions les règles du Fpic. Cette opinion me surprend car le fonds n’est pas le principal pourvoyeur de recettes de fonctionnement – ou alors l’Île-de-France est totalement en dehors du monde. Le Fpic ne stabilise ni ne déstabilise aucune commune ni aucun EPCI : la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pèse bien davantage que le Fpic. Le sujet est-il si crucial en Île-de-France ?

M. le président Éric Coquerel. Je ne peux pas répondre pour la région. J'ai passé un long moment avec le maire de Courbevoie et son directeur financier : les éléments mis sur la table me semblaient assez probants et représentaient plusieurs millions d'euros.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'impact était, de mémoire, de 9 millions. Je n'ai, pas plus que le président, la solution.

M. le président Éric Coquerel. Peut-être qu'un effet de bord joue spécifiquement à Courbevoie, mais je ne peux l'affirmer avec certitude.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1868 de Mme Constance Le Grip

Mme Constance Le Grip (EPR). L'amendement vise à lisser l'application de l'article 62 sur une période de quatre ans.

L'amendement est retiré.

Amendements identiques II-CF1401 de M. Stéphane Delautrette et II-CF1607 de M. Mathieu Lefèvre

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). L'article 62 tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel mais il peut entraîner des effets de bord violents. Le maire que vous avez rencontré, Jacques Kossowski, a joué un rôle moteur, lorsqu'il était député de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), dans la création du Fpic, mécanisme que nous avons toujours défendu. Les rapports d'évaluation affirment tous qu'il s'agit du meilleur fonds de péréquation.

Il convient toutefois de corriger l'effet violent de l'article 62 entre les EPT et la métropole. Notre amendement vise à offrir aux établissements la possibilité d'instaurer une modalité de répartition dérogatoire après un vote à la majorité des deux tiers du conseil du territoire.

M. Mathieu Lefèvre (EPR). Il s'agit de laisser la liberté aux communes membres d'un EPT de modifier la nouvelle répartition, afin d'éviter que ne s'imposent les modalités de droit commun reposant sur le potentiel financier par habitant et la population des communes.

Le dispositif ne contourne pas la décision du Conseil constitutionnel puisqu'une délibération à la majorité des deux tiers du conseil de territoire est exigée.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Tout cela me paraît assez incertain sur le plan juridique : chercher à contourner une décision du Conseil constitutionnel est de nature à affecter lourdement les EPT concernés en cas de nouvelle annulation des modalités de répartition dérogatoires. L'avis est défavorable.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Le Conseil constitutionnel souhaite rétablir la prise en compte des capacités contributives. Or l'amendement fait référence au potentiel financier, donc il me semble qu'il ne s'expose pas à une censure du Conseil.

La commission adopte les amendements identiques.

Amendement II-CF881 de M. Philippe Lottiaux

M. Philippe Lottiaux (RN). Il s'agit d'un petit amendement de simplification administrative. Les EPCI peuvent adopter, à l'unanimité, une répartition dérogatoire, choix qu'il faut confirmer chaque année. Tant que toutes les communes demeurent d'accord avec la modalité retenue, il nous semble inutile de reprendre une décision tous les ans.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La commission avait adopté le même amendement l'année dernière mais le Gouvernement ne l'avait hélas pas retenu dans le texte soumis à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il accorde davantage de liberté aux collectivités en les autorisant à délibérer plus fréquemment. Je suis tout aussi favorable que vous à cette proposition qui conforte la démocratie locale. Il faudra toutefois inclure une clause de revoyure, que pourra actionner toute commune de l'EPCI : peut-être pourriez-vous ajouter cette disposition d'ici à l'examen en séance publique.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 62 modifié.

Après l'article 62

Amendement II-CF720 de Mme Constance Le Grip

Mme Constance Le Grip (EPR). Cet amendement concerne également les relations financières entre les communes au sein d'un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris (MGP). Les règles applicables aux EPT tentent à se rapprocher de plus en plus de celles des EPCI de droit commun.

Dans un souci de cohérence, il serait opportun d'ouvrir certaines dispositions financières des EPCI de droit commun aux EPT. L'amendement vise donc à autoriser, en cas d'une contribution communale au fonds de compensation des charges territoriales négative, la possibilité pour la commune concernée de demander à l'EPT d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit : cette règle existe déjà pour l'attribution de compensation négative.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je vous ai déjà fait part de mon sentiment sur ce dossier : les conditions ne me paraissent pas réunies pour donner un avis favorable à votre proposition. Je vous invite à évoquer ces questions auprès de l'ensemble des élus locaux concernés. Nous gagnerions également à nous rapprocher des services du ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1538 de M. Xavier Roseren

M. Didier Padey (Dem). Cet amendement vise à corriger une inégalité persistante dans la répartition des fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales. En raison de leur environnement naturel et de conditions climatiques souvent extrêmes, les communes de montagne doivent faire face à des surcoûts élevés – déneigement, entretien des voiries, réparations liées au gel et au dégel, gestion des risques naturels spécifiques. Or ces surcoûts ne sont pas suffisamment pris en compte dans le mécanisme actuel de péréquation.

L'amendement a pour objet d'introduire une pondération spécifique pour ces communes, révisable tous les trois ans afin de refléter plus justement la réalité de leurs charges et les évolutions économiques et climatiques. Il est de notre responsabilité collective de garantir l'équité territoriale et de reconnaître les défis particuliers auxquels sont confrontées

les communes de montagne, souvent en première ligne face aux effets du changement climatique.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La prise en compte des charges spécifiques des communes de montagne est une question importante, que je connais bien et que rend plus aiguë le changement climatique. Toutefois, votre amendement propose, sans la chiffrer, une extension particulièrement large des charges ouvrant droit à une pondération : entre autres, l'usage de main-d'œuvre, le degré d'isolement, la dépendance à l'activité touristique saisonnière. Je ne suis pas certain qu'il soit très équitable de réduire, à enveloppe fermée, le bénéfice du Fpic pour des communes qui ne sont pas montagneuses mais qui doivent assumer des charges comparables. L'avis est défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 63 : *Répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde destinés au stockage de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo)*

Amendements II-CF1876, II-CF1905, II-CF1899 et II-CF1903 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le problème de la fiscalité liée à l'éventuel – l'enquête publique est en cours – centre industriel de stockage géologique (Cigéo) est très compliqué.

L'article 63 tente de répartir la future fiscalité dérogatoire liée au Cigéo, dont le produit représentera environ 58 millions par an. Le projet sera implanté dans trois communes, une du département de la Meuse et deux de la Haute-Marne, dont la population totale atteint 400 habitants. Il y a quatre zones de répartition : les communes d'implantation, les établissements publics de la zone d'implantation, la zone de proximité et les départements – l'intégralité de cet espace est située dans la région Grand Est.

Je m'étonne que les communes d'implantation puissent percevoir entre 1 % et 10 % du produit du prélèvement, soit possiblement 4,7 millions par an pour 400 habitants. Le premier amendement vise donc à limiter le versement du produit de la fiscalité du Cigéo à 1 %, soit près de 500 000 euros par an pour les trois communes, ce qui représente un montant considérable.

Nous devons éviter de retrouver la situation issue de la construction de centrales nucléaires, laquelle avait nécessité de créer un fonds d'écêtement de la taxe professionnelle. Les dispositions dont nous parlons n'interviendront au plus tôt que dans quatre ans, à la double condition que l'enquête publique soit positive et que le gouvernement du moment décide de transformer le laboratoire souterrain en grand site de dépôt des déchets nucléaires.

Le deuxième amendement a pour objet les EPCI de la zone d'implantation, où l'on ne recense que deux communautés de communes : celle des portes de Meuse et celle du bassin de Joinville en Champagne, respectivement peuplées de 12 000 et de 10 000 habitants. Le PLF prévoit d'accorder entre 25 % et 45 % du produit de la fiscalité à ces 22 000 personnes, ce qui est énorme. Je propose de fixer le taux dans une fourchette comprise entre 5 % et 10 %, qui est déjà tout à fait considérable et qui fait rêver nos collègues siégeant dans une intercommunalité.

Le troisième amendement concerne les EPCI de la zone de proximité, laquelle couvre 305 communes, situées principalement dans la communauté d'agglomération de Bar-le-Duc Sud Meuse et dans celle du Grand Saint-Dizier, Der et Blaise qui couvre presque la moitié du département de la Haute-Marne. Le Gouvernement a fixé le taux du produit de la fiscalité liée au Cigéo revenant à cette zone entre 10 % et 25 % : nous proposons d'augmenter le plancher à 20 % et le plafond à 45 % car il convient de soutenir ces grandes intercommunalités.

Le quatrième et dernier amendement touche la zone de solidarité, à savoir les départements de la Haute-Marne et de la Meuse. Le Gouvernement a choisi de fixer la fourchette entre 25 % et 40 % : l'amendement vise également à la modifier.

La fiscalité actuelle repose sur une taxe spécifique d'accompagnement liée au laboratoire souterrain, dont le produit d'environ 60 millions est équitablement réparti entre un groupement d'intérêt public (GIP) haut-marnais et un GIP meusien, chargés de distribuer cette manne entre les EPCI. Les amendements proposent une ventilation de cette somme considérable plus réaliste que celle du Gouvernement.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je tiens à saluer l'implication du rapporteur général dans ce dossier complexe vu de Paris. Le Gouvernement a justifié le principe d'une répartition par fractions variables par le besoin de moduler la ventilation du produit de la taxe dans le temps en fonction des besoins d'investissements des collectivités, notamment du bloc communal, pour l'aménagement de leurs infrastructures. Le sujet est hautement sensible et je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. le président Éric Coquerel. Comme le dit l'ancien rapporteur général Jean-René Cazeneuve, quand on prend des risques indexés sur l'éternité, le coût n'est pas très élevé. Vous aurez compris mon opposition au projet.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Nous voterons pour ces amendements qui nous semblent être d'appel. Le premier fixe une fourchette un peu basse, mais nous soutenons l'idée selon laquelle il convient de privilégier une large solidarité plutôt qu'une distribution de la manne fiscale dans un petit périmètre.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je partage l'analyse de ma collègue Pirès Beaune. Les retombées fiscales attendues du Cigéo, projet que l'on peut contester, sont trop concentrées géographiquement. En revanche, fixer le plafond du taux à 1 % me semble trop strict. Je voterai également en faveur des amendements. J'habite moi-même dans les environs d'une centrale nucléaire et je constate que les montants des dotations peuvent être considérables.

Mme Véronique Louwagie (DR). Qui participe au financement des installations de stockage de déchets de haute et de moyenne activité à vie longue ? Cette question importante est d'intérêt national. Quels sont les bons taux ? Voilà ce dont nous devons débattre. En attendant, nous soutenons la démarche du rapporteur général.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Monsieur Sansu, si vous voulez sous-amender le premier amendement pour fixer le taux supérieur à 2 %, je n'y verrai aucune objection. Mon objectif est d'appeler l'attention de la commission sur la ventilation d'un produit fiscal aussi élevé, de l'ordre de 58 millions. Nous avons rencontré de nombreux problèmes dans le passé, notamment avec les centrales nucléaires et les plateformes aéroportuaires. La géologie complexifie encore le dossier car le centre de stockage sera situé dans la commune de Bure, dans la Meuse, mais le sous-sol sera plutôt localisé dans le département de la Haute-Marne. Cette zone géographique est très déshéritée, donc il est

normal qu'elle profite des retombées de la réalisation, traumatisante à bien des égards, de cet énorme centre qui représente un investissement compris entre 30 milliards et 40 milliards.

*La commission **adopte** successivement les quatre amendements.*

*Elle **adopte** l'article 63 **modifié**.*

Article 64 : *Instauration et affectation d'un fonds de réserve au profit des collectivités territoriales*

Amendements de suppression II-CF482 de Mme Élisabeth Martin, II-CF846 de M. Paul Molac, II-CF1070 de M. Nicolas Sansu, II-CF1265 de M. Éric Woerth, II-CF1402 de Mme Fanny Dombre Coste, II-CF1792 de M. Tristan Lahais et II-CF2044 de M. Jean-Pierre Bataille

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). L'article 64 est l'illustration de la communication mensongère du Gouvernement que nous avons abondamment dénoncée visant à imputer aux collectivités territoriales la responsabilité de la situation financière de notre pays.

Il a pour objet de ponctionner 3 milliards d'euros aux collectivités. Selon le président du Comité des finances locales, cet article est pire que les contrats de Cahors qui, déjà à l'époque, avaient mis en grande difficulté les collectivités. Il risque de peser sur leurs investissements qui ne représentent rien de moins que 60 % de la commande publique.

Il est impératif de voter les amendements de suppression.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Ajoutée au gel des fractions de TVA et à la possible, mais pas certaine, diminution du taux de remboursement du FCTVA (fonds de compensation pour la TVA), la ponction de 3 milliards d'euros n'est pas supportable pour les collectivités.

Il faut convaincre le Gouvernement de minorer l'effort qui leur est demandé pour contribuer au redressement des finances publiques.

M. Nicolas Sansu (GDR). Il y aurait beaucoup à dire sur l'iniquité du prélèvement même s'il concerne les 450 plus grosses collectivités.

J'ai une question pour le rapporteur général : qu'est-ce qu'une mise en réserve ? Comment peut-elle être considérée comme une économie alors que les fonds peuvent être mobilisés à tout moment ? Cela n'a aucun sens.

M. Éric Woerth (EPR). Je vais retirer ce que je considère comme un amendement d'appel. Il me semble que l'on pourrait procéder autrement. Plutôt que de rechercher de l'argent immédiat – quoiqu'on en ait besoin –, il faudrait doter les collectivités d'un mécanisme d'autoassurance fondé sur la dynamique des impôts – les excédents d'une année viendraient compenser les pertes de recettes d'une autre. Ce mécanisme permettrait également de réguler la dépense.

Mme Estelle Mercier (SOC). Outre qu'il est particulièrement injuste, l'article 64 s'en prend aux collectivités qui ne sont pourtant pas responsables du déficit abyssal de la France.

Il cible les grandes collectivités, oubliant qu'elles ont aussi des charges de centralité importantes. Ayant dû faire face à de nombreuses dépenses liées au covid et à la crise énergétique, elles ont vu leurs marges de manœuvre et leur épargne brute diminuer ces dernières années. Prenant leurs responsabilités face aux électeurs, certaines d'entre elles ont fait le choix en 2023 et en 2024 d'augmenter leur taux d'imposition pour retrouver une latitude financière. Cette décision est particulièrement impopulaire dans les territoires. Or l'article vient les priver de la manne qu'elles avaient dégagée sous prétexte qu'elles sont riches – ce qui n'est pas le cas.

En outre, l'article n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les premières concernées.

Enfin, la ponction sur les ressources des collectivités conduit inévitablement à réduire les services publics du quotidien.

M. Tristan Lahais (EcoS). L'article 64 a été présenté après que M. Le Maire a désigné à tort les collectivités comme responsables de l'augmentation de la dette. De fait, leur dette est saine et leurs dépenses maîtrisées. En revanche, leurs moyens sont rognés depuis des années par la stabilité de la DGF en dépit d'une forte inflation – particulièrement sensible pour elles puisque les dépenses d'énergie et de construction ont crû dans des proportions bien supérieures à l'inflation moyenne.

Les collectivités doivent assumer des dépenses, aussi légitimes soient-elles, qui leur sont imposées sans compensation – le Ségur de la santé, le point d'indice ou le RSA.

Alors que leur situation financière est déjà fragile, l'article vient enfoncer le clou, mettant en péril certaines strates – les départements mais pas seulement.

Le fait d'imputer à 450 collectivités la responsabilité de résorber une dette qui a été creusée par toutes nous semble receler une fragilité juridique.

Bref, l'article n'est ni fait ni à faire. Il faut donc le supprimer.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Comme vous l'avez sûrement bien compris, ce fonds de précaution ne peut pas se résumer à une punition des collectivités territoriales.

Il vise tout à la fois à ralentir ponctuellement – pour la seule année 2025 – la dynamique non prévue par les services de l'État de leurs dépenses – +5.5 % sur les huit premiers mois de 2024 – et à mieux anticiper les risques de dégradation soudaine des finances publiques.

Si le dispositif est imparfait, et pourra être significativement retravaillé par le Parlement, je tiens à souligner qu'il ne constitue pas un coup de rabot similaire à la réduction de la DGF entre 2014 et 2018.

Je m'opposerai donc à toutes les propositions de suppression du dispositif, laquelle exclut toute possibilité d'amélioration.

M. Charles de Courson, rapporteur général. M. Sansu a posé une question que j'ai transcrite dans un amendement à l'article 1^{er} : quelle est la vraie nature de Bernadette ?

Pour moi, il s'agit d'une imposition de toute nature tandis que, pour le ministre, c'est un prélèvement de droit commun, comme l'est le Fpic. Je conteste formellement cette analyse.

L'imposition de toute nature est définie comme un prélèvement perçu par voie d'autorité en vue de financer l'ensemble des dépenses publiques. Le prélèvement de 3 milliards est bien une recette de l'État. Certes, il sera restitué pat tiers pendant les trois années à venir mais, en attendant, il n'en reste pas moins un prélèvement.

Sur le fond, c'est indéfendable. L'article inflige une peine collective, sans distinction de la bonne ou mauvaise gestion, rétroactive de surcroît. Je doute qu'il soit constitutionnel. Il faut voter massivement contre.

Mme Véronique Louwagie (DR). Nous voterons contre les amendements de suppression.

On ne peut pas reprocher au Gouvernement de proposer des solutions pour financer le déficit et organiser la redistribution entre les collectivités. Depuis la contribution au redressement des finances publiques, qui concernait toutes les collectivités sans distinction, sous François Hollande jusqu'aux contrats de Cahors, chaque gouvernement essaie de trouver des réponses aux plus de 3 000 milliards de dette.

Je ne dis pas que la solution proposée est idéale, mais il n'est pas illogique de mettre à contribution les collectivités qui sont les mieux loties.

M. Laurent Baumel (SOC). Il est une chose importante en politique : la cohérence entre les paroles et les actes.

Dans les territoires, on entend les parlementaires dire la main sur le cœur à quel point les collectivités locales sont importantes – pour faire travailler les entreprises locales, pour offrir des activités sportives et culturelles, pour développer des services publics.

Un article tel que celui qui nous est soumis met la cohérence à l'épreuve. Au lendemain du vote, il y aura deux types de députés : ceux qui auront voté la suppression de l'article et qui pourront continuer à se présenter comme les défenseurs des collectivités ; ceux qui auront voté contre, dissociant leurs paroles de leurs actes, ce qu'on saura leur rappeler sur le terrain.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). En résumé, on fait payer à ceux qui n'en sont pas responsables les bêtises des autres.

L'amendement II-CF1265 est retiré.

La commission adopte les autres amendements identiques.

En conséquence, l'article 64 est supprimé et les autres amendements tombent.

Compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution (M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial)

Article 44 et état D : *Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants*

*La commission **adopte** les crédits du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution **non modifiés**.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Stanislas Bourron, directeur général
- M. Éric Étienne, préfet, directeur général délégué de Territoires et Ruralité

Assemblée des départements de France

- M. Jean-Léonce Dupont, vice-président délégué, président de la commission finances de Départements de France, président du Conseil départemental du Calvados
- Mme Carine Riou, conseillère finances
- M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement

Association des maires de France (AMF)

- M. Antoine Homé, trésorier général, co-président de la commission finances de l'AMF, maire de Wittenheim
- Mme Nathalie Brodin, responsable du service finances de l'AMF
- Mme Claire Gekas, conseillère technique du service finances
- Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

Association nationale des élus des littoraux (ANEL)

- M. Yannick Moreau, président
- M. Alain Blanchard, délégué

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

- Mme Marie Annick Fournier, déléguée générale

Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

- M. Philippe Sueur, président
- Mme Géraldine Leduc, directrice générale

Direction du budget (DB)

- M. Clément Boisnaud, sous-directeur de la 5^e sous-direction
- M. Sébastien Doumeix, adjoint
- M. Nicolas Camelio, chef de bureau des collectivités locales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- M. Julien Rouge, chef de bureau des concours financiers de l'État

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales
- M. Rémi Verneau, chef du bureau Gestion et valorisation financières et fiscales locales et hospitalières

France urbaine

- Mme Amélie Gondré-Nascimento, cheffe de cabinet de Paul Simondon
- M. Franck Claeys, délégué adjoint
- Mme Sarah Bou Sader, conseillère relations parlementaires

Intercommunalités de France

- M. Boris Ravignon, président d'Ardenne métropole, vice-président en charge des finances d'Intercommunalités de France
- Mme Claire Delpech, responsable du pôle finances et fiscalité
- Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Métropole du Grand Paris (MGP)

- M. Patrick Ollier, président
- M. Paul Mourier, directeur général des services

Contributions écrites reçues :

- Association des Régions de France