



N° 1996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.

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 2026** (n° 1906),

PAR M. PHILIPPE JUVIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 38

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET
AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR LES ARTICLES 73, 74 ET 76
DE LA CONSTITUTION**

Rapporteur spécial : M. EMMANUEL MANDON

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i>	17
I. LE PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS ET À LEURS GROUPEMENTS	17
A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS : FUSION DES DOTATIONS GÉNÉRALISTES, STABILITÉ DES DOTATIONS THÉMATIQUES	17
1. La fusion des trois dotations généralistes de soutien à l'investissement des communes	17
2. La consommation des crédits de paiement de la DSIL exceptionnelle se poursuit	19
3. La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales est reconduite selon les modalités et montants prévus pour l'exercice 2025	21
4. La dotation forfaitaire « titres sécurisés » remplit ses objectifs, à montants et modalités inchangés	22
5. Les montants de DSID augmentent légèrement en crédits de paiement	23
6. La mise en œuvre progressive du plan « Marseille en Grand »	23
B. LES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION : DES MODALITÉS DE RÉPARTITION STABLES, UNE HAUSSE LÉGÈRE DES CRÉDITS EN RAISON DE TRANSFERTS	24
II. LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION ..	27
1. Les subventions exceptionnelles du programme présentent une consommation progressive des AE ouvertes lors de l'exercice précédent	28
2. Les dotations de compensation ultramarines ne connaissent aucune évolution significative	29

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR LES ARTICLES 73, 74 ET 76 DE LA CONSTITUTION.....	30
A. LE COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ORGANISE LE VERSEMENT PAR MENSUALITÉS DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS.....	32
1. Le compte de concours financiers <i>Avances aux collectivités</i> assure la prévisibilité des transferts de l'État par des avances mensuelles aux collectivités locales.....	32
2. L'État assure un versement régulier des avances aux collectivités par douzièmes	33
3. Le compte <i>Avances</i> fait par ailleurs l'objet de prélèvements importants	35
B. LE COMPTE DE CONCOURS AFFICHE UN LÉGER DÉFICIT	35
SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
<i>Article 72</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).....	39
<i>Article 73</i> : Réforme de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC)	56
<i>Article 74</i> : Création d'un fonds d'investissement pour les territoires.....	60
<i>Article 75</i> : Ajustement du fonctionnement du premier dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 1).....	78
<i>Article 76</i> : Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 2)	95
<i>Article 77</i> : Mise en œuvre du fonds de sauvegarde pour les départements en 2026	101
EXAMEN EN COMMISSION	107
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	143

Cette année, le projet de loi de finances pour 2026 n'a été déposé que le mardi 14 octobre, et aucune réponse n'avait été apportée au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au vendredi 17 octobre, le taux de réponse s'élevait à 34,1 %, ce qui est largement insuffisant, d'autant plus que 14,6 % des questions n'ont fait l'objet d'aucune réponse avant l'examen de la mission en commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits demandés pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* en 2026 s'élèvent à 3,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) (– 3,89 %) et 3,93 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) (– 0,78 %) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025. Cette baisse s'explique par le solde de plusieurs mouvements : réduction des crédits de soutien à l'investissement du bloc communal et des départements (– 200 millions d'euros en AE), hausse nette de la dotation générale de décentralisation (DGD) des communes en raison de transferts (+ 47,9 millions d'euros en AE et CP), et baisse globale des crédits de soutien aux collectivités faisant face à des situations exceptionnelles, en raison de la progression de la consommation des crédits de plans exceptionnels passés (– 101 millions d'euros en AE). Le rapporteur spécial relève particulièrement la hausse de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC, + 40 millions d'euros en AE et CP) consécutive à l'extension de son éligibilité à l'outre-mer prévue à l'article 73.

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

L'article 72 relatif à la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF) prévoit des mesures de simplification et d'actualisation des indicateurs de la DGF et d'autres dotations, ainsi que la transformation de la fraction de TVA attribuée aux régions en prélèvement sur recettes de type DGF. Les composantes péréquatrices de la DGF présentent une croissance de 380 millions d'euros. Le montant global de la DGF étant constant, cette progression est financée par écrêtement d'autres composantes de cette dotation.

L'article 73 propose une **extension de la DSEC aux collectivités d'outre-mer**, qui n'y sont aujourd'hui pas éligibles. Le fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM), équivalent de la DSEC et actuellement porté par le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, serait donc intégré dans la nouvelle DSEC. La hausse de 40 millions d'euros des crédits, proposée conjointement, démontre l'engagement du gouvernement en faveur du soutien aux collectivités ultramarines victimes d'aléas climatiques.

L'article 74 prévoit la **fusion des dotations généralistes de soutien à l'investissement des communes au sein d'un « Fonds d'investissement pour les territoires » (FIT)**. Le projet prévoit de sanctuariser des enveloppes départementales correspondant aux anciens crédits de la DETR et de la DPV et confère au préfet de département le soin de les répartir. Le rapporteur spécial émet cependant des réserves concernant l'effacement de la DSIL, dotation qui permet de soutenir des projets d'ampleur régionale. Il constate également que les

collectivités censées bénéficier de cette simplification n'approuvent pas ce projet. La commission propose donc de supprimer cet article.

L'article 75 propose des ajustements légistiques rétroactifs, applicables à l'année 2025, concernant deux points du premier dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 1), en réponse aux recommandations émises par la Cour des comptes dans le fascicule 2 de son rapport sur les finances publiques locales 2025. D'une part, il procède à un élargissement de l'assiette des prélèvements du DILICO 1, qui se limite actuellement aux « taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte » des collectivités contributrices. Or, l'État ne perçoit plus de taxes ni d'impositions perçues par voie de rôle pour le compte des départements et des régions. D'autre part, il corrige des dispositions conférant une pluriannualité au prélèvement de 1 milliard d'euros du DILICO 1, qui laissent penser que celui-ci est reconduit chaque année. **Le rejet de cet article entraînerait une reconduction sur plusieurs années du DILICO 1 et ferait porter une incertitude juridique forte sur les contributions des départements et des régions. Le rapporteur spécial a donc émis un avis favorable à son adoption.** Cependant, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

L'article 76 prévoit l'instauration d'un deuxième DILICO (DILICO 2), suivant l'architecture du DILICO 1 tel qu'ajusté par l'article 75 du PLF 2026. Son montant est rehaussé à 2 milliards d'euros, avec une répartition mettant relativement davantage à contribution les communes (720 millions d'euros) et moins les départements (280 millions d'euros) par rapport au DILICO 1. Afin de rehausser ce montant, les seuils d'éligibilité pour les communes et EPCI sont abaissés. Les départements éligibles au Fonds de sauvegarde des départements, modifié à l'article 77 du présent PLF, seraient exemptés en 2026. Les versements des prélèvements seraient effectués sur cinq ans, soit deux ans de plus que le DILICO 1. Ces versements concerneraient 80 % du montant des prélèvements contre 90 % pour le DILICO 1, la différence étant affectée à des fonds de péréquation horizontale. Les versements seraient conditionnés à un objectif d'évolution des dépenses, de fonctionnement comme d'investissement, comparé à l'évolution du PIB en valeur. **Le rapporteur spécial propose des aménagements significatifs à cette « copie de base » afin de mieux tenir compte des différentes situations financières des collectivités locales. Il conditionnait en commission des finances son avis favorable sur l'article à leur adoption.** La commission propose, pour sa part, la suppression pure et simple de l'article 76.

Enfin, l'article 77 modifie les règles de répartition du Fonds de sauvegarde pour les départements (FSD) pour l'année 2026. Un département ne serait désormais éligible que si son indice de fragilité sociale est supérieur à 95 % de la moyenne de l'ensemble des départements, contre 80 % dans le droit existant. Cet article renvoie à l'article 33 du PLF 2026, qui prévoit de nouvelles modalités de financement du FSD à travers un écrêtement de la dynamique des fractions de TVA attribuées aux collectivités locales en compensation de la suppression de la

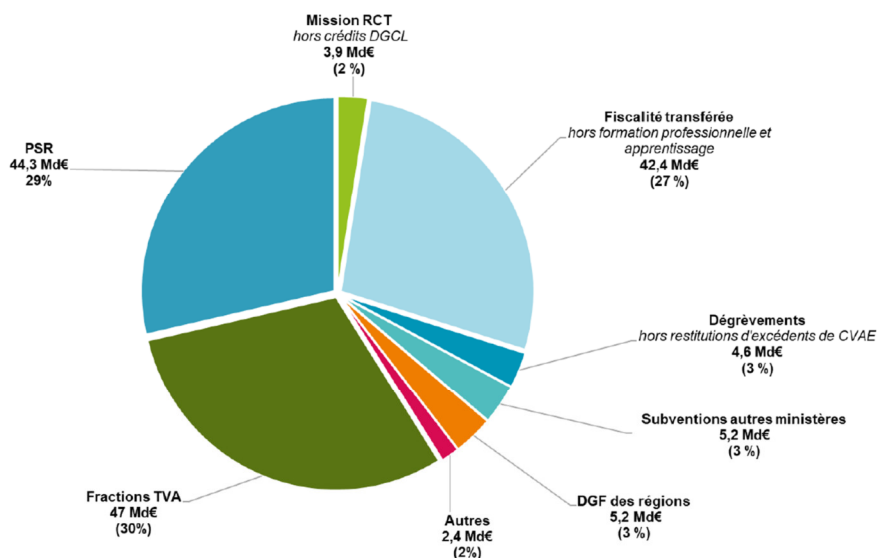
taxe d'habitation (TH) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'objectif est de cibler le soutien de l'État au titre du FSD sur les 30 départements les plus fragiles, afin que les 300 millions d'euros qu'il propose d'attribuer au FSD ne soient pas dispersés entre 60 départements, comme ce serait le cas en l'absence de changement des règles de répartition. À ce stade, le rapporteur spécial émet un avis favorable à l'adoption de l'article 77, qui semble constituer un premier compromis entre le gouvernement et les départements de France.

Ainsi, le projet de loi de finances ne diminue que légèrement les crédits de la mission RCT *stricto sensu*, mais prévoit des évolutions notables quant aux transferts financiers de l'État aux collectivités. Les votes négatifs de la commission sur la plupart des articles qui proposent ces évolutions n'enlèvent rien à la nécessité de trouver un équilibre satisfaisant pour les relations entre l'État et les collectivités, qui devrait d'ailleurs être évalué à l'échelle globale du PLF (PSR, fiscalité affectée, dispositifs de péréquation, subventions ministérielles etc.) et non des seuls crédits de la mission RCT.

INTRODUCTION

L'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités locales représente dans le projet de loi de finances initiale pour 2026 (PLF 2026) un montant de 107,9 milliards d'euros, en progression de 3 milliards d'euros, soit de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour l'année 2025 (LFI 2025). Ces transferts forment un ensemble hétéroclite de fiscalité transférée et de concours financiers de l'État répartis comme suit.

RÉPARTITION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS POUR 2026



Source : rapport sur les finances publiques locales pour 2026.

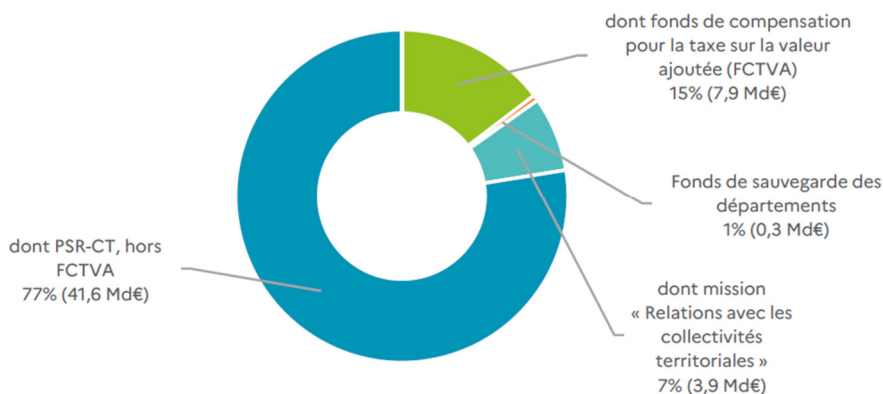
Les concours financiers, définis par l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui s'élèvent à 53,4 milliards d'euros (– 1 milliard d'euros), comprennent :

– les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales pour 49,4 milliards d'euros, qui incluent notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 27,395 milliards d'euros, la DGF des régions dont la réinstauration est contenue dans l'article 72 du présent PLF (5,1 milliards d'euros) et le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) à hauteur de 7,8 milliards d'euros ;

– les crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) pour 3,8 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 2026



Source : rapport sur les finances publiques locales pour 2026.

La mission RCT ne constitue qu’une part minoritaire (7 %) 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, ces dotations peuvent se regrouper en deux catégories :

– Les dotations destinées à subventionner des projets d’investissement 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), dont la fusion est proposée par l’article 74 du présent PLF. Pour sa part, la dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID) finance des projets départementaux.

– Les dotations visant à compenser le transfert de compétences ou les pertes de recettes fiscales pour les collectivités territoriales. Y figurent notamment l’ensemble des dotations globales de décentralisation (DGD) déclinées à chaque échelon territorial. Les crédits demandés pour 2026 au titre de la mission RCT s’élèvent à 3,76 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) soit + 3,89 %, et à 3,93 milliards d’euros en crédits de paiement (CP), soit – 0,78 % par rapport à la LFI 2025.

La mission RCT est composée de deux programmes :

- le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (3,51 milliards d’euros en AE et 3,67 milliards en CP) ;
- le programme 122 *Concours spécifiques et administrations* (250 millions d’euros en AE et 256,3 millions d’euros en CP).

Parmi les évolutions notables, il convient de souligner la baisse globale de 200 millions d’euros en AE des dotations généralistes de soutien à l’investissement des communes, dont la fusion est proposée par l’article 74 du présent PLF, ainsi que la hausse de 40 millions d’euros en AE et CP de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d’événements climatiques ou géologiques (DSEC) à périmètre constant.

La mission est en outre associée au compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution 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. Pour rappel, ce dispositif comptable ne constitue pas un vecteur approprié d’amendements budgétaires.

La maquette budgétaire de la mission a été légèrement modifiée en conséquence de l’extinction de certains dispositifs temporaires, de la fusion des dotations d’investissement dans un projet de Fonds d’investissement pour les territoires, et de la réforme des indicateurs de l’objectif 2 « assurer la péréquation des ressources entre collectivités » dans le sens d’une méthodologie reposant sur le coefficient de Gini, comme le recommandait le rapporteur spécial ⁽¹⁾. Les différences entre les résultats issus de la méthodologie de la DGCL et de celle du rapporteur spécial tiennent à ce que celui-ci fait usage du critère de population INSEE et du potentiel financier par habitant, tandis que la DGCL mobilise les indicateurs de population « DGF » et de potentiel financier brut.

Les articles rattachés à la mission RCT régissent les règles de répartition des crédits et prélèvements sur recettes (PSR), dont les montants sont déterminés dans la première partie du PLF ⁽²⁾, située en dehors du champ strict de ce rapport. **Le montant global des PSR** est anticipé à 41,6 milliards d’euros à périmètre courant, tenant compte des baisses prévues dans la première partie de ce PLF, ainsi que de la proposition de réinstauration de la DGF des régions, formulée à l’article 72.

Les variables d’ajustement feraient l’objet de minorations à hauteur de 527 millions d’euros. Elles affectent à hauteur de 308,2 millions d’euros le bloc communal (58,5 % du total) de 188,7 millions d’euros les régions (36,2 %), de 30 millions d’euros les départements (5,7 %). Cette répartition vise à tenir compte

(1) Cf. M. Ferrari et E. Mandon, *Rapport d’information n° 1480 sur les fractures territoriales et la péréquation*, déposé le 28 mai 2025.

(2) Il s’agit des articles 31 à 35,

de la situation financière de chaque échelon de collectivités, et à préserver les départements, ce dont le rapporteur spécial prend acte.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE 2023 À 2026

(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	PLF 2026	Solde 2026
PSR compensation du relèvement du seuil du versement transport (AOM)	–	–	–	–	48
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	–	13	–	–	–
FDPTP (bloc communal)		–	57	50	164
Dotation « carrée » des départements (DTCE)	10	–	–	8	362
Dotation « carrée » des régions (DTCE)	15,8 ⁽¹⁾	–	–	7,9	7,9
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) du bloc communal	–	14	202,23	258,2	670
DCRTP des départements	5	20	39	30	1 174
DCRTP des régions	14,2	20	188,67	180,7	98
Montants à prélever en LFI	15	47	487	527	2 525

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les réponses aux questionnaires.

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

Les variables d'ajustement

Le dispositif des variables d'ajustement est issu de l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2008, qui prévoyait un « contrat de stabilité » limitant à l'inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. 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 ». En d'autres termes, lorsque l'augmentation d'un ensemble de dotations contenues dans une « enveloppe normée » excède l'inflation, elle doit être compensée par une réduction de ces « variables d'ajustement ».

Aujourd'hui, l'enveloppe normée et son évolution sont définies par l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Comme le souligne la Cour des comptes dans un rapport récent ⁽¹⁾, « l'objectif fixé par la LPFP 2023-2027 a été dépassé de 686 millions d'euros en 2023 et de 309 millions d'euros en 2024 », justifiant la minoration des variables d'ajustement à due concurrence.

L'assiette des variables d'ajustement a été progressivement étendue, après deux premiers élargissements en 2009 et 2010, à la DCRTP des régions et des départements et aux FDPTP des communes ⁽²⁾, à la DCRTP des communes ⁽³⁾ et au PSR de compensation du relèvement du seuil du versement transport ⁽⁴⁾.

Ces variables soulèvent plusieurs interrogations. Leur fonctionnement complexe rend difficile l'appréhension de leur portée par les élus locaux et nationaux. Elles réduisent de façon contestable l'effet des dispositifs de compensation de réformes d'impôts locaux. Elles financent la hausse ou la préservation d'une enveloppe normée, au bénéfice de certaines catégories de collectivités, en diminuant des dotations à d'autres types de collectivités comme les départements et les régions. En 2026, le gouvernement justifie par exemple la hausse demandée des minorations des variables d'ajustement par son projet d'augmentation de la DSEC de 40 millions d'euros, ce qui équivaut à faire financer la réponse aux aléas climatiques par une baisse de dotations de compensation.

Néanmoins, à la lumière de ses échanges avec les collectivités concernées, il est apparu au rapporteur spécial que la minoration des variables d'ajustement constitue une des pistes à privilégier pour déterminer la contribution des collectivités locales à la réduction du déficit public. Le niveau, certes élevé, des minorations proposées pour 2026 (527 millions d'euros) demeure inférieur à l'année 2017 où il avait atteint 589 millions d'euros.

Le montant prévisionnel de FCTVA ⁽⁵⁾ pour l'exercice 2026 s'établit à 7,9 milliards d'euros, en hausse de 210 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2025.

(2) Cour des comptes, octobre 2025, rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, graphique 6, page 35

(3) Article 33 de la loi de finances pour 2017

(4) Article 77 de la loi de finances pour 2019

(1) Article 73 de la loi de finances pour 2020

(5) 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. Les collectivités locales considèrent le FCTVA comme un « dû » au titre du « remboursement de leur TVA », tandis que le gouvernement affirme qu'il s'agit d'un soutien à l'investissement ordinaire, et qu'aucun organisme, pas même l'État ou les associations d'intérêt général, ne peut exiger un remboursement de sa TVA. Pour plus d'informations, consulter les articles L1615-1 à L1615-13 du CGCT.

Les collectivités bénéficient également de transferts fiscaux significatifs, dont les évolutions sont entièrement régies par des articles de la première partie du présent PLF. La nécessité de proposer une évaluation globale de l'évolution des relations entre les collectivités locales et l'État, conduit à relever trois mesures de première partie bien qu'elles excèdent formellement, par nature, le périmètre de la mission RCT. Le montant du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels serait réduit de 790 millions d'euros ; la dynamique des fractions de TVA attribuées aux collectivités serait annulée (700 millions d'euros) ; enfin la modification du calendrier de reversement du FCTVA permettrait un gain de trésorerie pour l'État de 700 millions d'euros en 2026. Or, l'État avait assuré aux collectivités que ces ressources de compensation seraient évolutives. Le retour en arrière envisagé en première partie ne va pas dans le sens d'un renforcement de la confiance dans les relations entre l'État et les collectivités.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT EN 2025 ET 2026

(en millions d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant / %		LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant / %	
119 – Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 661,4	3 511,1	– 150,3	– 4,1 %	3 608,4	3 675,6	+ 67,2	+ 1,86 %
1 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 830,3	1 630,3	– 200	– 10,93 %	1 707 ⁽¹⁾	1 744,9	+ 37,9	+ 2,22 %
DETR	1 046	1 416	– 200	– 12,37 %	874,2	1 509	58	+ 4 %
DPV	150				123			
DSIL	420				454			
DTS / IRPM / DCI	104	104	0	0	104	104	0	0
Dotation aménités rurales	110	110	0	0	110	110	0	0
Plan « Marseille en Grand »	0	0	0	0	56,8	21,4	– 35,4	– 62,3 %
2 – DGD des communes	142,8	190,9	+ 48,1	+ 33,7 %	142,8	190,9	+ 48,1	+ 33,7 %
3 – Soutien aux projets des départements et des régions	211,8	211,8	0	0	158,6 ⁽²⁾	166,7	+ 8,1	+ 5 %
4 – DGD des départements	265,4	265,3	– 0,1	– 0,05 %	265,4	265,3	– 0,1	– 0,05
5 – DGD des régions	938,3,5	938,3	0	0	938,3	938,3	0	0
6 – DGD concours particuliers	272,7	274,4	+ 1,7	+ 0,65 %	272,7	274,4	+ 1,7	+ 0,65 %
9 – DSIL exceptionnelle	0	0	0	0	114,4	95	– 19,4	– 17 %
122 – Concours spécifiques et administration	252,2	250,1	– 2,1	– 0,83 %	354,4	256,3	– 98,1	– 27,7 %
1 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	90,3	85,3	– 5	– 5,55 %	192	91	– 101	– 52,6 %
2 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	10,7	12,5	+ 1,8	+ 16,39 %	11,1	12,9	+ 1,8	+ 15,8 %
4 – Dotations outre-mer	151,2	152,3	+ 1,1	+ 0,76 %	151,2	152,3	+ 1,1	+ 0,76 %
Total mission	3 913,6	3 761,2	– 152,4	– 3,89 %	3 962,8	3 931,9	– 30,9	– 0,78 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires corrigés d'une erreur matérielle concernant l'action 3.

(1) Le rapporteur spécial a cherché à s'assurer de l'exactitude des chiffres de l'ensemble des CP composantes de l'action 1 auprès de l'administration compétente. Il constate que leur somme, telle qu'indiquée dans les PAP, ne correspond pas à la somme des composantes des CP confirmés individuellement. Ce décalage serait dû à des erreurs techniques de la direction du budget, et n'aurait pas d'impact significatif sur l'économie générale de la mission RCT.

(2) Chiffre rectifié après vérification auprès de l'administration compétente

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

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

A. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL ET DES DÉPARTEMENTS : FUSION DES DOTATIONS GÉNÉRALISTES, STABILITÉ DES DOTATIONS THÉMATIQUES

Les crédits demandés pour 2025 pour soutenir l'investissement du bloc communal et des départements (actions n° 1, 3 et 9 du programme) atteignent 1842,1 millions d'euros en AE (– 200 millions d'euros) et 2006,6 millions d'euros en CP (+ 26,6 millions d'euros).

1. La fusion des trois dotations généralistes de soutien à l'investissement des communes

L'article 74 du présent projet de loi de finances propose de fusionner les trois principales dotations généralistes de soutien à l'investissement des communes dans un « Fonds d'investissement pour les territoires » (FIT). Un ensemble de garanties et de dispositions transitoires permettrait de limiter les risques d'une diminution des crédits pour les territoires bénéficiaires des différentes dotations concernées : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Le rapporteur spécial développe l'analyse de ce dispositif dans la seconde partie du présent rapport, en rappelant le droit actuel, ses limites, les modalités proposées pour le FIT et les interrogations qu'il soulève.

La réforme des modalités d'octroi des dotations d'investissement est associée à une baisse relative des crédits. Le PLF 2026 propose en effet de doter le FIT à hauteur de 1 416 millions d'euros en AE, soit une baisse de 200 millions d'euros, et de 1 509 millions d'euros en CP, soit une hausse de 58 millions d'euros par rapport aux crédits octroyés en LFI 2025 aux DETR, DSIL et DPV prises ensemble.

Cette trajectoire de consommation des CP se fonde sur l'échéancier de la consommation des crédits des dotations d'investissements qui seraient fusionnées.

ÉCHÉANCIER DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

(en euros)

	2026	2027	2028	2029	2030
DETR	922 206 886	930 236 147	942 406 805	953 236 641	961 227 923
DPV	130 140 394	130 990 747	131 707 481	131 963 034	132 289 910
DSIL	470 337 164	429 816 411	404 621 006	388 017 102	378 976 707
DSID	166 703 007	174 503 126	177 123 754	178 597 144	181 170 346
DSIL exceptionnelle	94 975 666	60 264 169	30 009 608	20 873 206	0
Total	1 784 363 117	1 725 810 600	1 685 868 654	1 672 687 127	1 653 664 886

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires.

La fusion des dotations généralistes conduit à faire évoluer la maquette de performance en regroupant les évaluations des délais, des effets de levier et du taux de verdissement des trois dotations. L'indicateur 1.1 « Pourcentage des dotations d'investissement concourant à la transition écologique » présente une nouvelle cible de l'enveloppe attribuée à la transition écologique dans le cadre du nouveau FIT de 25 % des crédits. Cette cible tient compte des pourcentages réalisés en 2024 pour la DETR (25 %) et la DSIL (33 %), tout en visant une moyenne basse, dans la mesure où le calcul de la DPV également intégrée au nouveau fonds, ne prend pas en compte l'objectif de verdissement. Pour mémoire, la trajectoire de verdissement des dotations d'investissement (DSIL, DETR et DSID) a conduit à l'exécution en 2024 de 489 millions d'euros de crédits favorables à l'environnement au sens du budget vert de l'État. En 2024, ces dotations ont notamment soutenu financièrement :

- 516 projets destinés à remplacer des équipements de chaudières et de mise en place de pompes à chaleur ;

- 254 projets de rénovation de l'éclairage public ;

- 219 projets de développement des mobilités douces (pistes cyclables, transports en commun, acquisition de véhicules électriques, covoiturage) ;

- 191 projets destinés à adapter l'espace urbain (renaturation, végétalisation, création d'îlots de fraîcheur, désimperméabilisation des sols).

La pluriannualité des dotations d'investissement

La programmation pluriannuelle des dotations d'investissement accorde aux collectivités une prévisibilité bienvenue sur leurs ressources, que les associations d'élus locaux ont appelée de leurs vœux au cours des conférences financières des territoires.

Le gouvernement s'est engagé dans cette démarche, en autorisant, par une instruction de mai dernier, les préfets à établir une programmation des engagements de l'État sous la forme d'une convention type. En 2024, les préfets étaient autorisés à programmer pour 2025 des engagements jusqu'à 50 % du montant des crédits qui leur ont été notifiés au titre de 2024, et pour 2026, jusqu'à 25 % du montant de ces mêmes crédits ⁽¹⁾.

Selon les données dont dispose la DGCL, 33 préfets ont fait usage de cette possibilité. Néanmoins, les montants concernés n'ont pas été indiqués. Certaines associations d'élus locaux affirment que ces montants seraient relativement faibles, car les préfets s'efforceraient, par prudence, d'éviter de préempter des enveloppes financières susceptibles d'être réduites et donc d'être confrontés au risque de ne pas pouvoir tenir leurs engagements.

La fusion des trois dotations généralistes de soutien à l'investissement des communes laisse ouverte, en l'état, la question de la mise en place d'une procédure de programmation similaire pour la gestion des dotations du nouveau Fonds, si celui-ci venait à être adopté. De manière générale, toute mesure permettant d'accroître la visibilité pluriannuelle des collectivités locales sur leurs relations financières avec l'État, dans le cadre du cycle d'investissement correspondant au mandat, est toujours la bienvenue.

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

En cours d'exercice 2020, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾ 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 la transition écologique, de la résilience sanitaire et du 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. « 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.

(1) *Instruction du 31 mai 2025 relative à la programmation pluriannuelle des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales (DETR, DSIL, DSID)*

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

Bilan des réalisations 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 millions 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 notamment par l'aménagement de 143 pistes cyclables ; plus de 300 projets de rénovation thermique des bâtiments ; modernisation des systèmes énergétiques ;

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

– 1 554 projets portent sur la préservation du patrimoine public, soit 27 % des projets : mise aux normes et sécurisation de bâtiments, classés ou non, tels que des églises, des châteaux, des ponts et des mairies ; valorisation du patrimoine.

Source : DGCL.

Le présent projet de loi de finances anticipe pour 2026 la poursuite des décaissements de CP à hauteur de 95 millions d'euros. L'échéancier de la consommation des crédits a de nouveau été significativement décalé, pour tenir compte du rythme effectif de consommation constaté ces dernières années.

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	2028	2029
Consommation prévisionnelle des CP de la DSIL exceptionnelle	9	158	185	167	142	108	95	60	30	21

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires.

Sur 108,2 millions d'euros de CP ouverts en LFI 2025 pour la DSIL exceptionnelle, 11,5 millions d'euros ont été mis en réserve, dont 700 000 euros ont été annulés, et 91,3 millions d'euros ont été consommés au 31 août 2025, soit 85 % des ressources disponibles contre 73 % en 2024 à la même date.

3. La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales est reconduite selon les modalités et montants prévus pour l'exercice 2025

La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales (DSCAR) est un dispositif récent, doté de 110 millions d'euros en AE et CP. La hausse de 10 millions d'euros votée en LFI 2025 est donc reconduite.

La dotation « Natura 2000 », qui représentait 5 millions d'euros lors de sa création par la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, soutenait 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 à 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 à 20 millions d'euros, et a 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 ⁽³⁾ a encore doublé son montant à 40 millions d'euros et en a de nouveau élargi le bénéfice, le nombre de communes éligibles est ainsi passé de 4 871 à 6 388.

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 ; elle en a parallèlement porté le montant à 100 millions d'euros. Un décret récent ⁽⁴⁾ a simplifié de manière significative le régime de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales , en prévoyant notamment les aménagements suivants (que le PLF 2026 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.

(1) Article 256 de la loi n° 2018-1 317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 193 de la loi n° 2021-1 900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(3) Article 202 de la loi n° 2022-1 726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(4) Décret n° 2024-721 du 6 juillet 2024 portant application de l'article L. 2 335-17 du code général des collectivités territoriales.

L'élargissement significatif des modalités d'éligibilité en 2024 avait fait progresser de presque 40 % le nombre de communes bénéficiaires de la dotation (6 388 en 2023 ; 8 921 en 2024). 146 communes, non rurales au sens de l'INSEE, en perdaient toutefois le bénéfice. L'augmentation parallèle du montant de la dotation a permis de faire progresser de 25% le montant moyen perçu par les communes éligibles malgré la forte augmentation de leur nombre.

4. La dotation forfaitaire « titres sécurisés » remplit ses objectifs, à montants et modalités inchangés

La **dotation pour les titres sécurisés** (DTS), créée par la loi de finances pour 2009 ⁽¹⁾, a pour objet d'indemniser les communes assurant une mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé, c'est-à-dire un passeport biométrique ou une carte nationale d'identité (CNI).

Sont éligibles à la DTS les communes équipées d'une **station d'enregistrement** des demandes de passeports et de CNI, qui consiste en un poste informatique sécurisé en mairie permettant l'enregistrement des demandes. Une fois les demandes enregistrées en mairie, la mission d'instruction des dossiers demeure de la compétence de l'État.

Modifiée à plusieurs reprises, la répartition des 100 millions d'euros de la DTS 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 CNI 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 1^{er} 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, de manière continue depuis septembre 2024, le délai d'obtention d'un rendez-vous à sept jours en moyenne ⁽²⁾.

(1) Article 136 de la loi n° 2008-1 425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(2) Réponse à la question écrite n° 1285 de Mme Béatrice Roullaud <https://questions.assemblee-nationale.fr/q/17/17-1285QE.htm>

5. Les montants de DSID augmentent légèrement en crédits de paiement

Portés par l'action 3 *Soutien aux projets des départements et des régions*, les crédits demandés pour la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) sont inchangés en AE (211,9 millions d'euros). Ils présenteraient une légère augmentation en CP (166,7 millions d'euros, soit + 8,1 millions d'euros selon les chiffres de la DGCL, différents de ceux de la documentation budgétaire).

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 dotation ont été préservées mais **les crédits sont désormais attribués uniquement sous forme de subventions sur appels à projets ; la loi a de facto supprimé la part « péréquation »**. L'objectif affiché 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.

La DSID est répartie sous la forme d'enveloppes régionales composées de deux fractions. La première fraction, qui représente 77 % de l'enveloppe régionale, est calculée suivant trois critères de population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants (40 %), de longueur de voirie départementale (35 %) et du nombre d'enfants de 11 ans à 15 ans (25 %). La deuxième fraction, qui représente 23 % de l'enveloppe régionale, est calculée en additionnant des parts départementales fondées sur des critères de potentiel fiscal par habitant et de superficie. Elle permet de renforcer les attributions de DSID en faveur de départements moins aisés et de grande superficie, généralement ruraux ⁽¹⁾.

En 2024, 201,9 millions d'euros de DSID ont été engagés et ont financé 294 projets pour un coût total de 799 millions d'euros. Le coût moyen des projets financés s'est élevé à 2,7 millions d'euros avec un montant moyen de subvention allouée de 680 000 euros. Le taux moyen de subventionnement est ainsi de 1 euro subventionné pour 4 euros investis (+ 0,3 par rapport à 2023).

6. La mise en œuvre progressive du plan « Marseille en Grand »

Le programme 119 finance également le volet de restauration des établissements scolaires du plan « Marseille en Grand ». Annoncé le 2 septembre 2021, ce plan a été intégré dans la LFI 2022 à hauteur de 254 millions d'euros en AE sur le programme 119. Depuis le 12 juillet 2023, la consommation des crédits de paiement s'est progressivement poursuivie : 30 millions d'euros en 2023, 32,7 millions d'euros en 2024, 56,8 millions d'euros en 2025 et 21,4 millions d'euros pour 2026.

(1) La répartition géographique, par départements, des dotations d'investissement, est disponible au lien suivant : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/bilans-annuels-des-dotations-dinvestissement>

Dans un rapport d'octobre 2024, la Cour des comptes a mis en lumière des carences en matière de modalités d'organisation et de gouvernance du plan « Marseille en Grand ⁽¹⁾ », ainsi que la lenteur de la mise en œuvre des financements annoncés. Quelques mois plus tôt, le Sénat avait également relevé un manque de transparence et de traçabilité des crédits annoncés ⁽²⁾. Depuis lors, le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a fait valoir une accélération de la mise en œuvre du Plan. D'après des données publiées sur son site internet, « trois ans après, 90 % des mesures de Marseille en Grand sont déjà engagées et 31 % des crédits ont été mobilisés, soit plus de 1,5 milliard d'euros investis sur les 5 milliards engagés par l'État ⁽³⁾ ».

B. LES DOTATIONS GÉNÉRALES DE DÉCENTRALISATION : DES MODALITÉS DE RÉPARTITION STABLES, UNE HAUSSE LÉGÈRE DES CRÉDITS EN RAISON DE TRANSFERTS

Le terme de dotation générale de décentralisation (DGD) recouvre **plusieurs dotations et concours particuliers** nettement individualisés : certaines ne concernent qu'une collectivité ou une partie seulement des collectivités telle que la dotation « pavé de Paris » qui n'est allouée qu'à la Ville de Paris. Pour d'autres, leur répartition obéit, chaque année, à des critères différents, comme la dotation « documents d'urbanisme ».

Il s'agit de dotations qui compensent des créations, des extensions ou des transferts de compétences 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.

(1) Cour des comptes, octobre 2024, *Marseille en Grand*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-10/20241021-Marseille-en-grand.pdf>

(2) Sénat, juin 2024, *commission des finances*, M. Sautarel et Mme Briquet, *Financement du volet « écoles » du plan Marseille en grand*

(3) <https://www.ecologie.gouv.fr/actualites/marseille-grand-90-mesures-deja-engagees>

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. Lorsque, pour un département, cette fiscalité transférée est inférieure au droit à compensation, la DGD permet de compenser le solde dû. Inversement, lorsque la fiscalité transférée est supérieure au droit à compensation d'un département, elle est réduite à due concurrence d'un montant qui abonde le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT). Celui-ci reverse ensuite ces montants aux collectivités dont la fiscalité transférée est insuffisante.

En 2024, le FCFT a ainsi reversé 151 millions d'euros, financés par des prélèvements opérés sur les départements des Alpes-Maritimes, de Paris et des Hauts-de-Seine.

Source : commission des finances, d'après l'article L. 1614-4 du CGCT.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des crédits du budget opérationnel de programme (BOP) « DGD » de 2022 à 2025 et rappelle ceux demandés dans le projet de loi de finances pour 2026.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE DGD DEPUIS 2022

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025	PLF 2026
Action 2 – DGD des communes	135,02	135,42	141,09	140,9	190,9
Action 4 – DGD des départements	317,31	265,57	265,41	265,4	265,35
Action 5 – DGD des régions	1 313,96	1 405,03	937,54	938,3	938,3
Action 6 – DGD concours particuliers	256,37	265,58	272,05	272,47	274,43
Total « DGD »	2 022,67	2 071,60	1 616,1	1 617,07	1668,98

Source : commission des finances, d'après les rapports et projets annuels de performances depuis 2022

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).

La hausse de la DGD des communes demandée pour 2026 correspond à la somme de cinq transferts de crédits pour un solde net de 47,9 millions d'euros. En particulier, un transfert entrant de crédits à hauteur de 48,4 millions d'euros

provenant du programme 230 *Vie de l'élève* vise à intégrer dans le programme 119 l'accompagnement financier des communes et EPCI dans la mise en œuvre de l'abaissement à trois ans de l'âge d'instruction obligatoire, prévu par la loi n° 2019 - 791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Le rapporteur spécial regrette toutefois qu'une partie significative des crédits mis en réserve au début de l'exercice 2024 ait concerné les DGD. Personne ne contestant que ces dotations correspondent à des compensations constitutionnellement garanties, elles ne devraient pas être mises en réserve, car elles ne correspondent pas à des crédits effectivement mobilisables en cas de besoin, et, par ailleurs, ne peuvent faire l'objet d'annulations en fin d'exercice ⁽¹⁾. En 2024, les sommes ainsi incluses nominalelement dans le « gel » ont représenté 113 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP. En 2025 également, les crédits mis en réserve ont affecté la DGD.

L'administration a fait valoir auprès du rapporteur spécial les avantages que présenterait ce gel nominal pour les collectivités locales. En effet, elle rappelle que l'assiette globale des crédits (la base de calcul) sur laquelle est évaluée la fraction à mettre en réserve continue d'inclure les crédits alloués aux DGD. Si les DGD étaient maintenues dans l'assiette du gel, mais exclues du gel lui-même, le gel de crédits porterait sur d'autres crédits, de manière plus importante, au détriment des collectivités locales.

Il ressort de ces explications que l'intégration des DGD dans les crédits gelés est un artifice comptable visant à répondre aux demandes politiques et juridiques de mises en réserve en cours ou en fin de gestion.

Par souci de clarté politique et de simplification technique, **le rapporteur spécial appelle donc à exclure les DGD, dotations de compensation constitutionnellement dues, dont le montant ne saurait être amoindri en cas d'annulation en cours ou en fin de gestion, de la réserve de précaution. Il appelle à les exclure à la fois de l'assiette (c'est-à-dire de la base de calcul) et du périmètre du gel (c'est-à-dire des montants effectivement gelés).** Cette approche lui semble permettre de concilier le respect indispensable de la Constitution avec l'effectivité de la réserve de précaution, en tenant compte, une fois pour toutes, du fait reconnu que les DGD sont les seuls crédits du budget de l'État, avec la mission *Pouvoirs publics*, dont le versement est une obligation constitutionnelle.

(1) Pour plus d'informations, consulter les commentaires des rapporteurs spéciaux sur l'exécution des crédits, annexés au rapport de la commission des finances concernant le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/117b1492-tii_rapport-fond

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). Il comporte en outre une action n°2 dénommée Administration des relations avec les collectivités territoriales, qui ne représente que 12,5 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP. La hausse de 1,76 million d'euros en AE et CP ainsi constatée correspond aux dépenses à prévoir du fait des élections municipales, pour la création de nouvelles cartes électorales. L'exécution des prévisions budgétaires relatives au programme 122 est exposée habituellement à de fortes fluctuations, Y sont inscrits, en effet, les crédits d'intervention débloqués à la suite d'événements climatiques extrêmes, sources de dépenses exceptionnelles pour les collectivités territoriales.

Pour 2025, sont prévus sur ce programme 250,1 millions d'euros en AE (− 0,83 %) et 256 millions d'euros en CP (− 27,7 %). La baisse des crédits de paiement (98 millions d'euros) résulte, pour l'essentiel, du solde entre :

- la hausse de la DSEC (+ 45 millions d'euros en AE et + 42,1 millions d'euros en CP) ;

- la progression de la consommation des CP de fonds exceptionnels relatifs à la tempête Alex (+ 16,16 millions d'euros), à la tempête Ciaran (− 45,8 millions d'euros) et aux violences urbaines (− 63,8 millions d'euros) ;

- la non-reconduction de l'abondement exceptionnel de la dotation de continuité territoriale pour la Corse à hauteur de 50 millions d'euros en AE et CP ;

- La hausse légère des crédits pour les élections municipales (+ 1,76 million d'euros) et les dotations d'outre-mer (+ 1 million d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION* EN PLF 2026 PAR RAPPORT À 2025

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant / %		LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant /	
1 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	90,3	85,3	− 5	− 5,55 %	192,1	91,1	− 101,1	− 52,6 %
2 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	10,7	12,5	+ 1,8	+ 16,4 %	11,1	12,9	+ 1,8	+ 15,8 %
4 – Dotations outre-mer	151,2	152,3	+ 1,1	+ 0,76 %	151,2	152,3	+ 1,1	+ 0,76 %
Total programme	252,2	250,1	− 2,1	− 0,83 %	354,4	256,3	− 98,1	− 27,7 %

Source : commission des finances.

1. Les subventions exceptionnelles du programme présentent 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.

La première de ces subventions est la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC). Elle est mise en œuvre en cas de crise climatique ou géologique de grande ampleur affectant les collectivités territoriales, afin de financer la réparation des dégâts provoqués par ces événements ⁽¹⁾.

Le PLF 2026 propose 75 millions d'euros en AE et 62,1 millions d'euros en CP pour la DSEC. Ce montant correspond à une hausse de 40 millions d'euros en AE et CP, par rapport à la LFI 2025 ⁽²⁾, à laquelle s'ajoute le transfert des crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* au titre de l'intégration du fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM) dans la DSEC comme le prévoit l'article 73 du présent PLF (5 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP). La crise climatique et la multiplication des épisodes météorologiques dévastateurs pour les territoires exposés, renforcent l'importance de ce dispositif. Aussi le rapporteur spécial estime-t-il essentiel que les délais de versement des subventions aux communes sinistrées soient les plus réduits possibles et que leurs montants soient effectivement à la hauteur de l'ampleur des dommages.

En complément du dispositif général, des plans exceptionnels spécifiques à une catastrophe d'ampleur sont parfois institués. Ainsi la loi de finances pour 2024 a créé un fonds exceptionnel d'accompagnement face à la **tempête Ciaran**. Ses AE initiales, à hauteur de 80 millions d'euros, ont été progressivement consommées. Les crédits de paiement proposés pour 2026 s'élèvent à 2,16 millions d'euros, contre 48 millions d'euros en 2025 et 30 millions d'euros en 2024, marquant ainsi la fin de la consommation des AE initialement ouvertes. Quant au fonds de reconstruction créé à la suite de la **tempête Alex** de septembre 2020, l'échéancier des dépenses qu'il couvre conduit à le doter en 2026 de 14 millions d'euros en CP, contre zéro en 2025, auxquels s'ajoutent 2,16 millions d'euros supplémentaires en CP concernant la réponse initiale à la tempête Alex. Enfin, le **fonds « violences urbaines »** créé à la suite des événements de l'été 2023 est mis en extinction. Aucun crédit supplémentaire n'est prévu pour 2026 ⁽³⁾, sachant que les crédits de paiement prévus initialement ont été entièrement consommés.

Par ailleurs, des subventions exceptionnelles de fonctionnement sont attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des

(1) Article L. 1 613-6 du Code général des collectivités territoriales

(2) La LFI 2025 avait toutefois intégré une baisse de 10 millions d'euros en AE et CP par rapport au PLF 2025, au titre du gage de la hausse de la DSCAR

(3) Voir instruction du 23 septembre 2025 relative à l'extinction du fonds « violences urbaines »

finances, aux communes en difficulté en raison de circonstances particulières ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit de maintenir le montant de cette enveloppe à 9 millions d'euros en AE et en CP.

Enfin, des dispositifs secondaires complètent ces aides généralistes. Le projet de loi de finances pour 2026 reconduit ainsi le plan d'aide aux communes faisant face aux ravages du scolyte qui affectent leurs recettes forestières (1 million d'euros en AE et CP) et les aides aux communes concernées par le redéploiement territorial des armées (les « restructurations Défense »), soit 300 000 euros en AE et CP.

2. 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 **152,3 millions d'euros** (+ 0,8 % par rapport à 2025) 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 62,4 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. 2 335- et D. 2 335-2 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 DE CONCOURS FINANCIERS 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 *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*, permet l'attribution, sous certaines conditions ⁽¹⁾, **d'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 2026, le programme est doté de 206 millions d'euros (AE = CP), montant identique à celui inscrit en loi de finances pour 2025. Il concerne principalement les avances de 200 millions d'euros consenties à la collectivité de Nouvelle-Calédonie, comme en 2025, après 154 millions d'euros octroyés en 2024.

– le programme 833, *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes*, porte la quasi-totalité des crédits du compte *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. Il est prévu que le volume des crédits en AE et en CP en débit du compte *Avances* atteigne 135,4 milliards d'euros en 2026, en progression de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2025 ;

– **l'ancien programme 834**, créé pour une durée limitée par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾, était destiné à soutenir les départements confrontés à des pertes de recettes de droits de mutation à titre onéreux en raison de la crise sanitaire. Finalement, la baisse des recettes a été moindre que prévu : 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**, ni en 2026.

(1) Ces conditions sont précisées aux articles R. 2 337-1 et suivants (communes), R. 3 336-1 (départements) et R. 4 333-1 (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 par cette loi et 700 millions d'euros complémentaires par la LFI pour 2021. Aucun crédit n'avait été prévu par la LFI pour 2022.

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,
ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS 2025-2026**

(en milliards d'euros)

Programmes / actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant / %		LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant / %	
832 – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	206	206	–	–	206	206	–	–
01 – Avances de l'article L. 2 337-1 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	–	–
05 – Avances aux collectivités régies par les articles 74 et 76 de la Constitution	200	200	–	–	200	200	–	–
833 – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	134,1	135,4	+ 1,3	+ 0,98 %	134,1	135,4	+ 1,3	+ 0,98 %
01 – Avances sur le montant des impositions	126,7	128	+1,3	+ 1 %	126,7	128	+ 1,3	+ 1 %
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	1,2	1,24	+ 0,24	+ 3,47 %	1,2	1,24	+ 0,24	+ 3,47 %
04 – Avances aux régions sur les frais de gestion de la CFE/CVAE et sur le produit de la TICPE	1,1	1,1	–	–	1,1	1,1	–	–
834 – Avances remboursables de DMTO	0	0	–	–	0	0	–	–
Total du compte	134,3	135,6	+ 1,3	+ 0,97 %	134,3	135,6	+ 1,3	+ 0,97 %

Source : commission des finances, d'après le programme annuel de performance 2026.

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

1. Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités* assure la prévisibilité des transferts de l'État par des avances mensuelles aux collectivités locales

Le nombre et le volume des flux financiers transitant sur le compte de concours Avances (CAV) ont augmenté, en particulier à la suite des réformes de la fiscalité locale.

L'action n° 1 du programme 833 comprend près de 95 % des flux financiers transitant sur le 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 à la page 122 du rapport sur les finances publiques locales pour 2026.

En outre, depuis 2014, transigent également sur le compte de concours des produits de 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, visant à compenser le transfert du RSA (action n° 2 du programme 833) ;

– les frais de gestion de la CFE, de la CVAE, de la TH de la TICPE (action n° 4 du programme 833). Depuis 2024 ils ont été fusionnés et remplacés par une fraction du produit de l'accise sur les énergies d'un montant de 1 113 666 148 euros.

Par ailleurs, les flux financiers du CAV ont été particulièrement affectés par la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et par le transfert de la part départementale de la TFPB aux communes ⁽¹⁾, ainsi que par la réduction

(1) Article 16 de la loi n° 2019-1 479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

de moitié du taux de CVAE et l'abaissement du taux de plafonnement de la CET ⁽¹⁾. Ainsi, le CAV retrace désormais les écritures relatives aux fractions de TVA affectées aux départements, aux EPCI et à la Ville de Paris et aux régions, à l'abondement par l'État du mécanisme correcteur de compensation de la perte de la TH ⁽²⁾ ainsi qu'à la part départementale (depuis 2022) et communale (depuis 2023), de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ⁽³⁾ (TICFE).

Au total, les avances qui seront versées aux collectivités sont évaluées à 135,4 milliards d'euros en 2026, en hausse de 1,3 milliard d'euros (+ 1 %), 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 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 une date précise, le 20 de chaque mois ou à défaut le premier jour ouvré suivant ⁽⁴⁾. 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 ;

– 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

(2) Article 8 de la loi n° 2020-1 721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

(2) Depuis 2021, le compte 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 Avances. Pour en assurer l'équilibre global, l'État abonde le mécanisme correcteur en reversant par le compte Avances des frais de gestion.

(4) Article 54 de la loi de finances pour 2021

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

complémentaires. En 2024, les **bénéficiaires des avances de fiscalité directe locale** transitant au sein de l’action 1 du programme 833 ont été les suivants :

RÉPARTITION 2024 DES AVANCES DE FISCALITÉ LOCALE PAR BÉNÉFICIAIRE

(en millions d’euros)

Bénéficiaires directs		Bénéficiaires indirects	
Communes	34 936	Fonds de péréquation	341
EPCI	1 675	Budget général de l’État	701
Départements, Collectivité territoriale unique (CTU) et Ville de Paris	100	EPCI / Établissements publics fonciers	164
Régions et CTU	14		
Établissements publics fonciers	38		
Chambres d’agriculture	78		
CRMA/CMA ⁽¹⁾	19		
CCIR ⁽²⁾ et CCI France	20		
Autres bénéficiaires	155		
Sous-total	37 035	Sous-total	1 206
		TOTAL	38 241

Source : commission des finances, d’après les 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 *Avances* à différents titres (voir *infra*). Les EPCI ou établissements publics fonciers sont bénéficiaires indirects en raison de prélèvements prévus par les lois relatives au développement du logement social ⁽³⁾.

Des avances sur douzième de fiscalité peuvent être accordées aux collectivités qui rencontrent des décalages passagers de trésorerie. L’avance doit être régularisée au plus tard le 31 décembre de l’année en cours. Pour un même bénéficiaire, toute nouvelle avance est conditionnée au remboursement de la précédente avance sur fiscalité. Au 20 septembre 2025, **43 collectivités territoriales** (+ 19 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.

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

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

(3) Voir notamment l’article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

3. Le compte *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 *Avances*, sont au nombre de 30 en 2025 pour un montant total de 6,7 milliards d'euros. Ils concernent principalement le bloc communal (18 prélèvements) ⁽¹⁾.

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. Ainsi, pour le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales le prélèvement s'élève à un milliard d'euros ;

- les prélèvements effectués au titre de dégrèvements d'impôts mis expressément à la charge des collectivités, comme 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, **tel que le dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités locales** (DILICO ⁽²⁾). Le projet de loi prévoit, en effet, que les prélèvements au titre du DILICO sont effectués, à partir de 2026, sur le produit des taxes et impositions locales perçues par voie de rôle par l'État reversées par douzième aux collectivités dans le cadre du compte *Avances*.

B. LE COMPTE DE CONCOURS AFFICHE UN LÉGER DÉFICIT

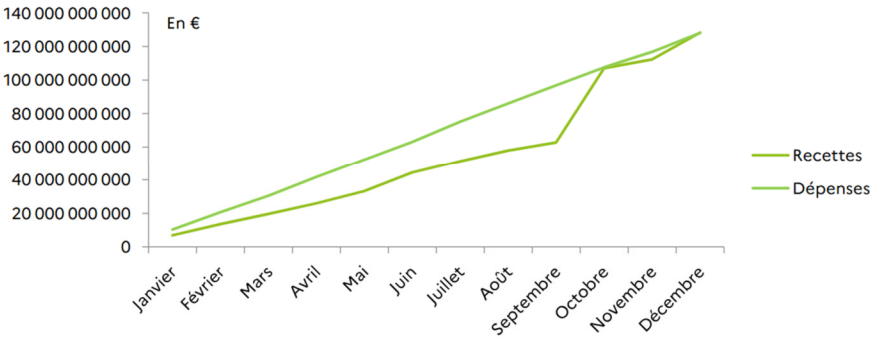
Le CAV peut présenter un léger déficit ou excédent en raison de la prise en charge par l'État du coût en trésorerie du décalage infra-annuel entre les décaissements mensuels et le recouvrement effectif des impôts sur rôle qui intervient pour l'essentiel en fin d'année.

(2) Voir page 126 et 127 du rapport de la Cour de comptes sur les finances publiques locales pour 2026

(3) Article 186 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025

PROFIL INFRA-ANNUEL DES RECETTES ET DÉPENSES DU COMPTE *AVANCES* EN 2024

(en milliards d'euros)



Source : Rapport sur les finances publiques locales pour 2026. Notes de lecture : les recettes (variables, faibles en début d'année) rattrapent les dépenses mensuelles (fixes) en fin d'année fiscale.

Le projet annuel de performances présente depuis 2021 une ventilation des recettes du compte *Avances*. Pour 2026, elles sont attendues à **135,2 milliards d'euros**, se répartissant comme suit :

ÉVOLUTION DES RECETTES DU COMPTE *AVANCES* EN 2026 PAR RAPPORT À 2025

(en milliards d'euros)

Section	Ligne de recette	LFI 2025	PLF 2026	Variation Montant / %	
05	Recettes diverses (TASCOM, TICPE sur RSA, frais de gestion)	62,5	62,3	- 0,2	- 0,32 %
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)	3,79	3,82	+ 0,03	+ 0,79 %
10	TFPB, TFPNB et taxes annexes	55,3	56,7	+ 1,4	+ 2,5 %
11	CVAE	0,34	0,35	+ 0,003	+ 0,88 %
12	CFE et taxes annexes, IFER	11,68	12	+ 0,32	+ 2,73 %
Total compte <i>Avances</i> (programme 833)		133,72	135,2	+ 1,48	+ 1,1 %

Source : Projet annuel de performances 2025.

Le compte *Avances* devrait toutefois accuser **un solde négatif de 394 millions d'euros en 2026, en raison des avances consenties à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, faisant suite à un excédent de 472 millions d'euros en 2024**. En 2024, l'excédent imprévu du compte *Avances* était dû à une hausse de recettes portée en raison d'erreurs de comptabilisation et des modifications infra-annuelles des dispositifs concernés.

Premièrement, les contreparties de dégrèvements de taxes sur les résidences secondaires et sur les logements vacants ont connu une forte croissance

(+ 1,3 milliard d'euros), en raison notamment d'erreurs d'assujettissements de contribuables. Le budget de l'État, qui prend à sa charge les dégrèvements de taxe d'habitation, en a été affecté à hauteur de 1 milliard d'euros. Ces assujettissements erronés s'expliquent par la mise en œuvre accidentée de la nouvelle déclaration obligatoire de biens immobiliers, entièrement en ligne, intitulée Gérer mes biens immobiliers (GMBI) ⁽¹⁾. Si les contribuables ont été remboursés, cet excédent imprévu de recettes a affecté l'exécution du compte de concours financiers. L'administration fiscale a depuis affiné le dispositif et prévu la possibilité d'effectuer la déclaration sous format papier afin de réduire les erreurs de remplissage.

Deuxièmement, des frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ont été enregistrés à tort, sans tenir compte des réformes récentes, à hauteur de 248 millions d'euros. Ce montant a été régularisé dans la comptabilité générale de l'État, mais pas dans sa comptabilité budgétaire au titre de l'exercice 2024, ce qui sera fait à partir de l'exercice 2025.

Troisièmement, les recettes de l'accise sur l'électricité ont augmenté (+ 2,4 milliards d'euros), en raison de l'abrogation du bouclier tarifaire sur l'électricité, alors que la LFI 2024 avait pris pour hypothèse la reconduction de celui-ci à hauteur de 1,9 milliard d'euros. S'il en avait été ainsi les accises sur l'électricité auraient été maintenues à un taux exceptionnellement faible, et les recettes en auraient été réduites d'autant. La hausse des recettes attendues est donc due à l'abrogation du dispositif en cours d'exercice, et non à une erreur de prévision.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE AVANCES DE 2002 À 2025 (TOUS PROGRAMMES)

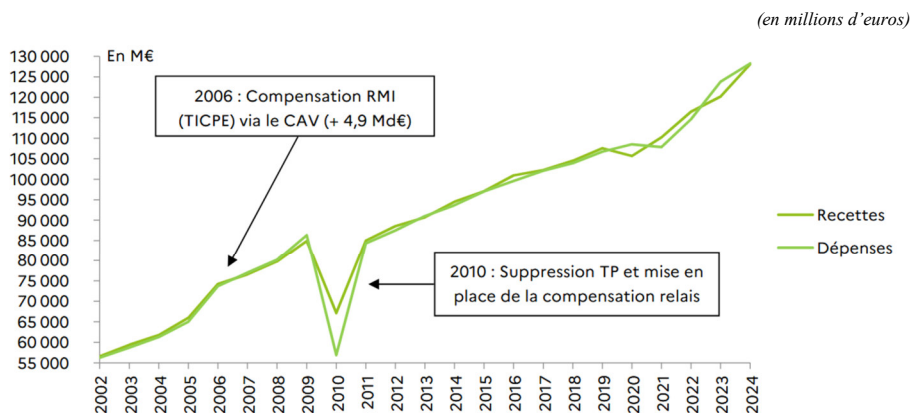


Figure A-2 : Recettes et dépenses du compte d'avances aux collectivités territoriales

Source : direction du budget. Notes de lecture : en l'absence de réformes fiscales (2010, 2022) ou d'importantes variations des recettes fiscales (crise sanitaire) les recettes et dépenses sont extrêmement proches. Le compte Avances n'est pas déficitaire sur le long terme.

(1) Pour plus d'information, consulter le rapport de Mme Pirès Beaune et M. Amiel relatif aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/117b1594_rapport-information#

SECONDE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 72

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 du bloc communal. En particulier, il augmente la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 140 millions d’euros et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 150 millions d’euros, sans abondement de l’État.
- Il comprend une transformation de la fraction de TVA attribuée aux régions depuis le 1er janvier 2018 en une dotation globale de fonctionnement (DGF), c’est-à-dire un PSR, dont le montant est fixé à celui perçu par les régions au titre de cette fraction de TVA en 2025. Cela aura pour unique conséquence, à court terme, de stabiliser le montant de ce transfert financier de l’État aux régions au niveau perçu en 2025.
- Il ajuste en outre plusieurs garanties de sortie de dispositifs de péréquation verticale, ainsi que plusieurs indicateurs et critères financiers. Il propose une série de mesures rédactionnelles et des pistes de simplification.

Avant d’en venir à l’examen de l’article 72, le rapporteur spécial tient à souligner que la superposition des mécanismes de péréquation verticale a accumulé, par bricolages successifs, des imperfections difficiles à corriger en elles-mêmes. Comme il l’a indiqué dans son rapport récent sur la péréquation ⁽¹⁾, la sédimentation de dispositifs, d’exceptions, et de critères hérités du passé conduit à des difficultés de compréhension et d’anticipation pour les élus locaux et les citoyens. Lors de ses échanges au cours de l’année avec les différents services d’administration, il a pu constater que cette sédimentation ne satisfaisait aucune des parties prenantes.

L’article 72 du présent projet de loi de finances ne propose que des mesures ponctuelles de simplification. Le rapporteur appelle vivement à une réforme systémique de la DGF dans un but de justice, de lisibilité, et de confiance entre acteurs, quitte à ce que certaines collectivités n’y trouvent pas leur avantage financier.

(1) *Commission des finances, mai 2025, M. Ferrari et E. Mandon, Rapport d’information sur les fractures territoriales et la péréquation*

I. CRÉATION D'UNE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT POUR LES RÉGIONS

A. DROIT ACTUEL

En application du III de l'article 149 de la loi de finances pour 2017, il a été attribué aux régions une fraction dynamique de TVA. Pour 2018, cette fraction s'élevait à 4,2 milliards d'euros, qui correspond à la somme de la DGF des régions en 2017 (3,935 milliards d'euros), de la DGF de la collectivité territoriale de Corse à la même date (90 millions d'euros) et de l'évolution dynamique de la TVA entre 2017 et 2018 (175 millions d'euros).

Les régions ont ainsi bénéficié de l'évolution dynamique de cette fraction de TVA entre 2017 et 2024, date à laquelle elle atteint 5,172 milliards d'euros, **soit une augmentation de 28 %**.

B. DROIT PROPOSÉ

Le V de l'article 72 du présent PLF propose de rétablir, à un nouvel article L. 4332-3-2 du CGCT, la DGF des régions, en transformant la fraction de TVA attribuée aux régions en un prélèvement sur recettes. Le montant et les modalités de répartition de l'enveloppe correspondante seraient inchangés. En conséquence de cette transformation, les régions ne bénéficieraient plus de l'évolution tendanciellement positive de la TVA (environ + 2,5 % par an).

Le choix de la transformation est justifié par le gouvernement par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'évolution des recettes de TVA, bien que positive à long terme, connaît de fortes fluctuations pro-cycliques (– 7,5 % en 2020) qui nuisent aux régions dont les dépenses sont moins corrélées à l'activité économique. Par ailleurs, les régions étaient les seules collectivités à bénéficier d'une évolution de leur DGF supérieure à l'inflation, créant une différence de traitement entre collectivités locales. Dans le contexte budgétaire contraint actuel, la suppression d'une dynamique positive contribue à la réduction du déficit public.

La suppression proposée de la dynamique de TVA n'est globalement pas à l'avantage des régions, qui s'y opposent. Le rapporteur spécial note que, à court terme, elle n'aurait aucun effet sur le montant des transferts financiers au bénéfice des régions, dès lors que le gel de la TVA attribuée aux collectivités locales, proposé par l'article 33 du présent PLF, serait maintenu. À plus long terme, la transformation de la fraction de TVA en DGF faciliterait la maîtrise pour l'État de l'évolution de ce transfert financier : par principe, son montant serait gelé, et il pourrait le cas échéant être réduit en s'inspirant de dispositifs passés (contribution au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017) ou encore actifs (financement chaque année de la péréquation par écrêtement de la DGF).

Au total, la transformation de la fraction de TVA en DGF constitue une mesure simple et lisible de mise à contribution des régions à la réduction du déficit

public. Son maintien, sa suppression, ou l'ajustement des montants proposés, dépendront des compromis parlementaires, qui devront viser un objectif global de contribution des collectivités à l'échelle du PLF, qui dans l'état actuel des discussions devrait être compris entre 2 milliards d'euros et 4,7 milliards d'euros.

Le XII de l'article 72 prévoit qu'en attente de la publication de l'arrêté de notification des attributions de DGF des régions en début 2026 les acomptes de la nouvelle DGF des régions soient calculés sur la base des montants perçus selon le droit actuellement en vigueur.

Le II du 2° du même article a pour objet de corriger une imperfection de la définition légale de la DGF des communes. Depuis la loi de finances pour 2004, l'article L. 2 334-1 du CGCT dispose que celle-ci est déterminée par soustraction, de la DGF totale, de la DGF des départements et de celle des régions, instituée par l'article L. 4332-4 du même code.

La suppression de la DGF des régions par la loi de finances pour 2017 a rendu disponibles pour une nouvelle codification les articles du CGCT qui la régissaient, dont l'article L. 4332-4. C'est ainsi que la loi de finances pour 2023 a rétabli celui-ci pour y faire figurer des dispositions créant taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes.

En l'absence de modification de l'article L. 2 334-1 du CGCT, la DGF communale serait définie, par l'effet du renvoi non actualisé, comme la soustraction, de la DGF globale, de la DGF des départements et du produit de la taxe additionnelle, ce qui est absurde.

Le V de l'article 72 du présent PLF crée donc un nouvel article L. 4332-3-2 qui définit le régime de la DGF des régions. Le II du 2°, par coordination, modifie l'article L. 2 334-1 du CGCT en y insérant cette juste référence et en rétablissant ainsi sans équivoque les bons termes de la soustraction qui définit traditionnellement la DGF des communes.

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

A. DROIT ACTUEL

La dotation nationale de péréquation (DNP), la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) sont des dispositifs de péréquation verticale dont bénéficient les communes. Les communes ultramarines bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun, sous la forme de 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. 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 » et resserré les conditions d'éligibilité de la DSU ⁽²⁾. Le tableau ci-dessous synthétise cette réforme, qui régit les conditions actuelles de répartition de la DSU.

Modalité de répartition de la DSU jusqu'en 2016	Modalités de répartition de la DSU depuis 2017
<u>Sont éligibles à la DSU</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, comparés à la moyenne de la strate : – 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 : – 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. 2 334-22-2 du CGCT issu de la loi de finances initiale pour 2022 prévoit par ailleurs

(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 en application de l'article L. 2 334-23-1 du CGCT

(2) Article 138 de la loi n° 2016-1 917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017

	l'exclusion du dispositif des communes nouvelles rurales. 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 :</u> 1° Les communes éligibles en 2016 et en 2017 perçoivent en 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 d'une pondération 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 leur indice synthétique, de leur population, de leur effort fiscal dans la limite d'une pondération de 1,3, 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° La DSU dite « cible » est supprimée.

Source : commission des finances, d'après les articles L. 2 334-15 à L. 2 334-18-4 du CGCT.

Les modalités de répartition de la dotation n'ont pas sensiblement évolué depuis cette date. En 2017, le montant de la DSU s'élevait à 2,09 milliards d'euros. **Elle a été majorée de 900 millions d'euros entre 2017 et 2025** pour atteindre 2,95 milliards d'euros en 2025, soit une hausse de 30 % sur les sept dernières années.

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

Créée en 1993, la DSR était originellement composée de deux fractions, une fraction « cible » et une fraction « péréquation » ⁽¹⁾. Elle a été complétée en 2011 par une troisième fraction « bourg-centre » ⁽²⁾.

● La fraction « cible », dotée de 465 millions d'euros en 2025, est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction d'un indice synthétique composé :

(1) Loi n° 93-1 436 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° 2010-1 657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

– pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au 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 ⁽¹⁾.

En outre, lorsqu'une commune devient inéligible à la fraction « cible », elle perçoit 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 ⁽²⁾.

● La **fraction « péréquation »**, dotée de 862 millions d'euros en 2025, est attribuée 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 la fraction « péréquation » ou à la fraction « cible » sont calculées selon quatre critères :

– à hauteur de 30 % du montant, selon le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

– à hauteur de 30 % du montant, selon la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, multipliée par deux pour les communes de montagne ou insulaires ;

– à hauteur de 30 %, selon le nombre d'enfants de trois à seize ans résidant dans la commune ;

– à hauteur de 10 %, selon l'écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants.

● La **fraction « bourg-centre »**, dotée de 751 millions d'euros en 2025, est attribuée 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. De manière dérogatoire, les communes nouvelles rurales d'une population supérieure à 10 000 habitants sont également éligibles à cette fraction de la DSR sous réserve de ne rassembler aucune ancienne commune dont la population dépassait 10 000 habitants l'année précédant la fusion ⁽³⁾. Cette dérogation a permis en 2024 à 11 communes nouvelles rurales d'être éligibles à la fraction bourg-centre, à

(1) Article 240 de la loi n° 2023-1 322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024

(2) Article 252 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

(3) Article 194 de la loi n° 2021-1 900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

13 communes d'être éligibles à la fraction péréquation et à huit communes d'être éligibles à la fraction « cible ».

L'attribution est calculée en fonction de la population, du potentiel financier par habitant, de l'effort fiscal et de la présence éventuelle de la commune dans une zone « France ruralités revitalisation ».

Pour les communes éligibles à 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 » en 2023 ⁽¹⁾. En outre, 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 ⁽²⁾. 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. **Pour 2023, la DSR a bénéficié d'une hausse exceptionnelle de 200 millions d'euros** financée par l'abondement global de la DGF par l'État et non par écrêtement de la dotation forfaitaire de la DGF. Cette hausse par abondement de l'État **a été reconduite pour 2024**. Une hausse de 150 millions d'euros, sans abondement de l'État, est proposée pour 2026.

En 2025, une partie de la hausse de la DSR et de la DSU a été abondée par l'État à hauteur de 150 millions d'euros mais gagée par une baisse correspondante des crédits de la DSIL.

3. La dotation nationale de péréquation : un dispositif sous-optimal, gelé depuis 2015

La **dotation nationale de péréquation (DNP)** est issue d'une transformation de l'ancien fonds national de péréquation (FNP), une composante 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'assurer une **péréquation fondée sur les indicateurs de ressources et de pression fiscales** et donc de ne pas intégrer de critères de charges, hormis la population des communes. Elle vise à accompagner spécifiquement les communes faiblement dotées en ressources fiscales, dont le produit fiscal est faible, malgré des taux d'imposition élevés – permis par la loi. La DNP se compose aujourd'hui de deux parts cumulables :

(1) Article 195 de la loi n° 2022-1 726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

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

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

- une **part dite « majoration »**, plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal, qui est calculée 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. L'éligibilité à la part majoration de la DNP est réservée aux communes de moins de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant relatif aux seules impositions économiques qui se substituent à la taxe professionnelle (« PF post-TP ») – qui n'intègrent pas les fractions de TVA – est inférieur de 15 % ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante. C'est cette condition d'éligibilité qui limite les effets de cette dotation pour la réduction des inégalités, évoqués ci-dessous.

La part principale comme la part majoration prévoient 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.

Dans son rapport d'information précité sur la péréquation, le rapporteur spécial a pu montrer que les critères d'éligibilité et les modalités de répartition de la DNP ne permettent pas de garantir une réduction optimale des inégalités de richesse entre collectivités. Par ailleurs, seules 0,67 % des communes bénéficiaires de la DNP ne reçoivent ni DSR ni DSU. C'est pourquoi le rapporteur spécial appelle à sa suppression progressive, assortie d'un dispositif d'accompagnement. Les montants de la DNP ainsi supprimée pourraient être redistribués, à cadre normatif constant, entre la DSR et la DSU.

Le rapporteur spécial a conscience que la DNP conserve une utilité pour certaines collectivités spécifiques, en particulier les grandes villes. Les 140 communes qui bénéficient seulement de la DNP, mais non de la DSR ou de la DSU, perçoivent la DNP à hauteur de 47 millions d'euros. Près de 76 autres communes perdraient plus de 50 % de la somme de la DNP, DSR et DSU qu'elles perçoivent en cas de suppression de la DNP et de sa réallocation à la DSR et DSU, pour un montant de 25 millions d'euros. Le dispositif d'accompagnement pourrait viser ces collectivités, ou s'articuler dans le cadre global des dispositifs de contribution à la réduction du déficit public.

B. DROIT PROPOSÉ

1. Accroissement de la péréquation verticale du bloc communal

Le 8° du II porte à 290 millions d'euros les majorations de la DSU (+ 140 millions d'euros) et de la DSR (+ 150 millions d'euros) pour 2026. Comme pour les exercices précédents, ces augmentations devraient s'opérer par un écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et des EPCI, et ne résultent pas d'un financement par crédits sur le budget de l'État.

En outre, le 13° du II reconduit le fléchage de l'augmentation de la DSR vers sa fraction « péréquation ». En 2026, comme en 2024 et 2025, au moins 60 % de cette augmentation seraient fléchés vers la fraction « péréquation » de la DSR. En 2025, comme les deux années précédentes, 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 » a eu pour effet de limiter les effets péréquateurs de la DSR et de saupoudrer cette dotation. **Le rapporteur spécial propose de réduire la part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR bénéficiant à sa part « péréquation ».** Il ressort de son rapport d'information précité que cette fraction n'est pas la plus efficiente pour réduire les inégalités de richesse entre collectivités. Or, le présent projet de loi de finances propose, comme l'année dernière et celle d'avant, de reconduire ce taux plancher. L'amendement déposé par le rapporteur spécial aurait pour effet de supprimer ce taux plancher. La suppression aurait pour effet de donner une plus grande marge d'appréciation au Comité aux finances locales (CFL) lorsqu'il répartira de l'augmentation annuelle de la DSR entre ses fractions. Il sera donc libre d'optimiser l'augmentation annuelle de la part « péréquation », à la lumière de ses effets, relativement aux autres fractions 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 L. 5211-28 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.**

Pour mémoire, par construction, l'écrêtement de la DGF porte sur les communes les plus aisées, et a ultimement pour conséquence d'en réduire le montant à zéro. Ce sont donc 17 671 communes qui ont vu leur dotation forfaitaire écrêtée en 2025, contre 16 572 communes en 2024, dont 960 communes à hauteur du plafond de 1 % de leurs RRF en 2023, contre 2 en 2024. Les communes les plus

(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 4 mars 2025.

aisées, dont la DGF a été réduite à zéro, ne contribuent plus au financement de la progression de la péréquation par écrêtement de la DGF : 2062 communes ont une dotation de zéro euro en 2025, soit 592 de plus par rapport à 2024.

2. Renforcement des garanties de sortie de la DSR

Le 14° du II propose de pérenniser les garanties de sortie de la fraction « bourg-centre » de la DSR mises en œuvre lors de périodes transitoires passées (2012-2014 et 2017-2018). Désormais, le droit commun disposerait que lorsqu'une commune cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de cette fraction de la DSR, elle perçoit, à titre de garantie, pendant les deux années suivant sa dernière année d'éligibilité, une attribution respectivement égale à 75 % puis à 50 % du montant de l'attribution qu'elle a perçue au titre de la dernière année d'éligibilité. Une estimation du coût de cette mesure met en lumière qu'en 2025, l'application de cette disposition aurait fait passer de 35 à 55 le nombre de communes bénéficiaires de cette garantie pour un coût de 2,4 millions d'euros. Le rapporteur spécial rappelle à cet égard que si les garanties de sortie apportent une visibilité bienvenue aux collectivités locales sur leurs relations financières avec l'État, elles réduisent d'autant les attributions des autres communes éligibles : les garanties sont financées en enveloppes fermées.

Le 15° du II propose une mesure similaire pour la fraction « cible » de la DSR. À compter de 2026, lorsqu'une commune cesserait de remplir les conditions requises pour bénéficier de cette fraction de la DSR, elle percevrait, à titre de garantie, pendant les deux années suivant sa dernière année d'éligibilité, une attribution respectivement égale à 75 % puis à 50 % du montant de l'attribution qu'elle a perçue au titre de la dernière année d'éligibilité. Une estimation du coût de cette mesure met en lumière qu'en 2025, l'application de cette disposition aurait fait passer de 836 à 1 448 le nombre de communes bénéficiaires de cette garantie pour un coût de 15,9 millions d'euros.

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** (3° du III de l'article), financés par écrêtement de la dotation forfaitaire ⁽²⁾. La répartition de la

(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) Selon le fonctionnement prévu à l'article L. 3334-4 du CGCT

progression du montant mis en péréquation est décidée par le comité des finances locales en début d'année ⁽¹⁾.

Le 1° du III précise que les versements de la DGF, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation des départements sont réalisés mensuellement. Il reconduit les modalités de calcul et de minoration existantes pour 2026.

Le 2° du III précise que les régularisations au titre de la DGF des départements sont financées par l'écêtement de la dotation forfaitaire des départements et non de celle du bloc communal.

Le *a* du 4° du III précise que les dispositions relatives à la dotation de péréquation urbaine prévues à l'article L. 3334-6-1 du CGCT concernent les départements de métropole, une quote-part spécifique étant prévue pour les outremer à l'article L. 3334-4 du même code.

4. Le soutien aux communes nouvelles et issues d'une division de communes

Le présent PLF prévoit de renforcer une demi-douzaine de dispositions financières au bénéfice des communes nouvelles et issues d'une division de communes afin d'encourager le mouvement de fusion de communes.

Le *b* du 17° du II propose de réduire à zéro le prélèvement du FPIC pour les communes issues d'une division de communes lorsque le prélèvement de son ensemble intercommunal est nul.

Le 1° du II modifie le régime des « communes-communautés » tel que défini par le second alinéa du IV de l'article L. 2113-20 du CGCT, qui permet aux communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre de demeurer isolées et de ne pas adhérer à un nouvel EPCI à fiscalité propre. Actuellement leur dotation de compétences intercommunales (DCI) est indexée sur le taux d'évolution de la dotation de compensation des EPCI, qui diminue chaque année pour financer les redéploiements internes à la DGF, et de la dotation d'intercommunalité, qui augmente chaque année de 90 millions d'euros. Il est proposé de n'indexer leur DCI que sur le taux d'évolution de la dotation d'intercommunalité. Pour mémoire, aucune commune-communauté n'existe à cette date, et aucune commune nouvelle ne devrait être créée en 2026 en raison des élections municipales ⁽²⁾. Le coût financier de cette disposition devrait être nul en 2026, et dépendrait par la suite de l'aboutissement d'éventuels projets de création de communes-communautés.

(1) 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.

(2) En application de l'article L. 567-1 A du code électoral, il ne peut être procédé à une modification « du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin ».

Les 4°, 5° et 7° du II simplifient les critères de répartition et les données applicables au calcul des dotations dont bénéficient les communes issues d'une division de commune (« défusionnées »). Le droit actuel se caractérise par une forte complexité : en cas de division de communes, les nombreux indicateurs financiers et critères de répartition pris en compte pour la répartition de dotations entre les communes, sont ceux calculés pour l'ancienne commune nouvelle l'année précédant la division répartis au prorata de la population de la commune défusionnée. La dotation d'une commune issue d'une défusion résulte ainsi d'une multitude de sous-calculs visant à la proratisation de l'ensemble de ses données. Le présent PLF propose par conséquent de considérer que l'ensemble des communes défusionnées sont éligibles aux dotations auxquelles était éligible l'ancienne commune nouvelle, et que le montant qu'elles reçoivent correspond à celui que percevait l'ancienne commune nouvelle au prorata de leur population. Ce nouveau régime concerne la dotation forfaitaire (L. 2 334-7), la DSU (L. 2 334-15), la DACOM et DPOM (L. 2 334-23-1), le PSR élus locaux (L. 2 335-1), la DSCAR (L. 2 335-17), le FPIC (L. 2336-1), le FSRIF (L. 2531-12), les deux parts de la DNP prises séparément (L. 2 334-14-1) et les trois fractions de la DSR prises séparément (L. 2 334-20). **Le DILICO 2 ne figure pas dans les dotations concernées par ce dispositif : les communes issues d'une division de communes ne seraient donc pas affectées par ce dispositif.** L'administration explique ce choix par le fait qu'en 2025, aucune des dix communes issues d'une division de communes n'a été concernée par le DILICO 1, et qu'aucune division de commune ne devrait intervenir en 2026 en raison des élections municipales.

Le 10° du II prévoit de corriger une maladresse légistique. Depuis la loi de finances pour 2024, l'article L 2 334-22-2 du CGCT rend, par dérogation, éligibles à la dotation de solidarité rurale les communes nouvelles rurales de 10 000 habitants ou plus dont « aucune des communes anciennes ne comptait, l'année précédant la fusion, 10 000 habitants ou plus ». Son III précise toutefois que ces communes nouvelles ne sont pas éligibles à la DSU. Or, le dernier alinéa de l'article L. 2 334-16 du même code, qui aurait dû être modifié conjointement, indique que les communes mentionnées au I de l'article L. 2 334-22-2 ne sont pas considérées comme des communes de 10 000 habitants et plus, les rendant éligibles à la DSU. Le PLF propose donc de supprimer ce dernier alinéa.

5. Diverses modifications des composantes de la DGF

- Le 6° du II propose l'abrogation du PSR relatif à la compensation de la suppression du prélèvement « centre communal d'action sociale » (CCAS) des communes, qui ne concerne qu'une dizaine de communes pour un montant de 13 millions d'euros. Ces montants seraient réintégrés dans la DGF, comme le prévoit le X de l'article 72, à l'alinéa 80.

- Le 11° du II prévoit de modifier une période de référence à « la deuxième année ou la troisième année qui précède », plutôt que les deux ans auparavant. Cela rendra éligible à la garantie de sortie de la DSU les communes dont l'EPCI à fiscalité professionnelle unique a cessé d'être éligible à cette dotation, en raison de

la majoration de leur potentiel fiscal résultat pour ces communes de l'attribution de compensation qu'elles perçoivent.

- Le IX de l'article 72 prévoit le report de l'application du droit commun pour le recensement de la population de Mayotte. La loi de finances pour 2021 avait prévu la disparition en 2026 des modalités dérogatoires actuellement applicables. Mais les désordres considérables entraînés par le cyclone Chido conduisent à repousser d'un an l'entrée en vigueur de la procédure nouvelle.

- Le 16° du II prévoit une reconduction du fonds d'aide pour le relogement d'urgence jusqu'à 2030. Pour autant, le XI ne prévoit un financement par la DGF que pour l'année 2026.

III. AJUSTEMENT DES INDICATEURS FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS

A. DROIT EXISTANT

Les indicateurs financiers permettent d'évaluer le niveau de richesse potentielle des collectivités. Entre 2014 et 2020, ils 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 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 ⁽¹⁾. Il est calculé en additionnant tout d'abord 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) ;
- et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

(1) Article L. 2334-4 du CGCT

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, notamment des produits perçus par l'EPCI d'appartenance, de la DCRTP, du reversement dont bénéficie l'EPCI au titre du FNGIR, et de la fraction de TVA perçue par l'EPCI.

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 ⁽¹⁾.

b. Le potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux

Cet indicateur, prévu à l'article L. 2336-2 du CGCT, est utilisé pour la mise en œuvre du FPIC. 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 ;

(2) Ces prélèvements sont prévus à la seconde phrase du III de l'article L. 2 334-7 et à l'article L. 2 334-7-3 du CGCT

- les montants de la DC RTP, 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 correspondant aux fractions de TVA en compensation de la suppression de la TH et de la réduction de la CVAE et CFE.

B. DROIT PROPOSÉ

Le 3° du II propose de modifier les modalités d'intégration, dans le calcul du potentiel fiscal, de la contribution sur les eaux minérales et sur les pylônes, en raison de l'absence de données fiables en N-1. Il prévoit donc d'en tenir compte lorsque le millésime de données est disponible, c'est-à-dire dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice.

Pour les mêmes raisons de stabilité et de qualité des données, le c du 3° du II propose de tenir compte de l'attribution de compensation perçue par la commune dans le calcul du potentiel fiscal constaté dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice, et non l'année précédente.

Le 19° du II prévoit par ailleurs que pour le calcul comptable du potentiel fiscal agrégé pour la Ville de Paris, la fraction de TVA qui lui est attribuée en compensation de la suppression de la TH est prise en compte.

IV. DIVERSES MESURES DE SIMPLIFICATION ET D'ORDRE TECHNIQUE

- Le I du présent article opère une mesure de coordination légistique en lien avec la reconstitution de la DGF des régions et propose qu'en l'attente de la publication de l'arrêté de notification des attributions individuelles de DGF, des acomptes soient calculés sur la base des montants de l'année précédente. Cela permettrait de sécuriser et de simplifier le versement de ces acomptes en cas de retards administratifs.

- Plusieurs dispositions visent à remplacer les références au « dernier revenu imposable connu » par le « revenu fiscal de référence de l'antépénultième année » pour la répartition des dispositifs de péréquation verticale et horizontale concernant les communes et les départements (DSU, DSR, FPIC, FSRIF, FSDRIF, mais pas la DNP). Cette précision permettra de fixer un millésime harmonisé et stable pour ces dispositifs, supprimant les inconvénients du recours à une donnée fluctuante comme le « dernier revenu disponible ».

- Le 9° du II propose la suppression d'une disposition obsolète relative à une garantie de sortie de la DNP sans application depuis 2014.

- Le *b* du 18° du II corrige un renvoi prévu par une disposition concernant le coefficient d'intégration fiscale.

- Le 5° du III prévoit de renforcer la fiabilité de l'indicateur de voirie de la DSID, qui repose aujourd'hui sur une base déclarative de classement dans le domaine public départemental. À cette fin, il propose que son calcul soit fondé sur les données de l'Institut national de l'information géographique et forestière, sauf pour la Ville de Paris, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique où le critère du classement dans le domaine public départemental est maintenu. L'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les types de voies prises en compte. Une mesure similaire avait été adoptée pour la détermination de l'indicateur de voirie de la DSR en 2025. Interrogée sur l'impact de la modification, l'administration indique que les ajustements qu'elle a entraînés ont été minimes (moins de 2 % de variations de longueur de voirie), et qu'elle sera en capacité d'offrir des données consolidées à la fin du premier semestre de l'année 2026.

- Le IV précise que les collectivités d'outre-mer bénéficiaires de la quote-part pour l'outre-mer de la dotation de péréquation des départements en application de l'article L. 3443-1 du CGCT ne sont pas les « départements d'outre-mer », terme désormais inapproprié, mais les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Il mentionne également explicitement la collectivité de Saint-Martin et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, bien mentionnées à l'article L. 3334-4 du CGCT auquel renvoie l'article L. 3443-1.

- Le VI de l'article 72 précise la date d'application d'une disposition concernant le reversement d'une attribution de compensation par les EPCI à fiscalité propre n'ayant pas opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique, fixée au 1^{er} janvier 2024.

- Le VII de l'article 72 propose la suppression du prélèvement sur recettes au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs. Créé par la loi du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, ce PSR ne représente que 3,57 millions d'euros.

- Le VIII reporte d'une année, à 2027, l'entrée en vigueur de la prise en compte de la redevance d'assainissement pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes. Le gouvernement explique ce report par l'absence de simulation des effets redistributifs de l'intégration de cette redevance dans le calcul du CIF.

- Le XIII prévoit les mesures de coordination nécessaires pour l'application des dispositions du présent article 72 aux collectivités ultramarines.

● Enfin, le 6° du III vise à requalifier les « tranches » du second prélèvement effectué au titre du fonds national de péréquation des DMTO en fractions purement calculatoires, pour tenir compte d'un arrêt rendu le 13 février 2025 par la cour administrative d'appel de Lyon.

En d'autres termes, il corrige une rédaction qui a pour effet de considérer actuellement de manière autonome chacun des trois sous-prélèvements du second prélèvement, mentionnés au 1°, 2° et 3° du III de l'article L. 3 335-2 du CGCT. La correction proposée respecterait l'intention véritable du législateur qui était de répartir les 750 millions d'euros du second prélèvement en fonction des recettes de DMTO perçues par les départements sans que celui-ci n'excède, pour chaque département, 15 % des recettes de DMTO reçues. Les trois « tranches » seraient confirmées comme purement indicatives et n'imposant nullement une répartition contraignante des 750 millions d'euros prévus par le second prélèvement du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO).

Dans cet arrêt, la cour administrative d'appel de Lyon avait en effet donné raison à la métropole de Lyon qui contestait la portée du droit actuel. Certes, le montant dû par un département au titre du second prélèvement finançant le FNPDMTO ne peut excéder 12 % (15 % en 2025) du produit des DMTO perçu par ce département l'année précédente. Toutefois, cela n'autorisait pas le gouvernement à compenser la minoration résultant de l'application de ce plafond, en vue d'atteindre le montant total de 750 millions d'euros fixé par la loi, en prélevant les départements au-delà du montant prévu des trois « tranches ». Ces sous-prélèvements auraient donc, par maladresse légistique, une existence contraignante dans le droit actuel, et imposent par erreur trois plafonds distincts de prélèvement de chaque département.

Ainsi, ont obtenu gain de cause les départements qui avaient été prélevés au titre de la compensation du plafonnement à 15 % du produit des DMTO. Le montant de leurs « deux premières tranches » du second prélèvement des sommes atteignait ainsi respectivement 256 millions d'euros et 426,6 millions d'euros en 2022, contre un « plafond » – qui était censé être indicatif – de 225 millions d'euros et de 375 millions d'euros.

Le 6° du III propose donc de réaffirmer le caractère calculatoire et indicatif de ces fractions, qui ne constituent pas des tranches autonomes plafonnées en montant. Il aura pour conséquence de sécuriser la répartition du supplément de prélèvement, compensant les effets du plafond du prélèvement à 15 % des recettes de DMTO.

Article 73

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

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article prévoit d'élargir l'éligibilité de la DSEC aux collectivités d'outre-mer. Il aura pour conséquence un élargissement significatif du nombre des bénéficiaires, d'autant plus que l'outre-mer est particulièrement affecté par le changement climatique et les catastrophes naturelles.

– Il est donc associé à une augmentation pérenne des crédits de la DSEC de 40 millions d'euros en AE et CP, proposée à l'état B, et à un transfert vers le programme 122 des crédits de l'ancien fonds de secours pour l'outre-mer qui remplissait des fonctions similaires en outre-mer.

I. DROIT ACTUEL

1. Conditions d'attribution des subventions

La dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC) contribue à réparer les dégâts causés aux biens des collectivités locales par des événements climatiques ou géologiques graves ⁽¹⁾. Ceux-ci correspondent aux événements localisés survenus dans l'Hexagone qui causent des dégâts d'un montant total supérieur à 150 000 euros hors taxes aux biens éligibles appartenant aux collectivités territoriales ou groupements éligibles ⁽²⁾. Seuls les biens du domaine public de ces collectivités locales sont concernés – excluant ainsi leur domaine privé immobilier (logements sociaux, immeubles en copropriété, etc.) et leurs biens mobiliers (véhicules, fournitures, meubles meublants, ordinateurs, etc.).

Les collectivités éligibles ⁽³⁾ sont l'ensemble des collectivités territoriales de l'Hexagone (communes, EPCI à fiscalité propre, départements, régions et collectivité de Corse, métropole de Lyon) ainsi que certaines catégories de syndicats mixtes : les syndicats constitués exclusivement de communes et d'EPCI, ceux composés uniquement d'EPCI ou ceux associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions. **En conséquence, ne sont pas éligibles : les syndicats de communes, les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et de syndicats de communes, les syndicats mixtes composés uniquement de syndicats de communes.**

Sont éligibles les biens publics appartenant aux catégories suivantes ⁽⁴⁾ :

(1) Article L. 1 613-6 du CGCT

(2) Article R. 1 613-3 du CGCT

(3) Article L. 1 613-6 du CGCT

(4) Article R. 1 613-4 du CGCT

- les infrastructures routières et les ouvrages d'art, ainsi que les biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurisation de la circulation ;
- les digues, ainsi que les pistes de défense des forêts contre l'incendie ;
- les réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau, ainsi que les stations d'épuration et de relevage des eaux ;
- les parcs, jardins et espaces boisés appartenant au domaine public des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Seuls les travaux de réparation des dégâts causés à ces biens, ainsi que les travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la collectivité ou le groupement intéressé, peuvent donner lieu à l'attribution de subventions au titre de la DSEC ⁽¹⁾. La demande de subvention doit être formulée dans les deux mois suivant un événement climatique ou géologique éligible au représentant de l'État dans le département ⁽²⁾.

Les montants versés au titre de la DSEC oscillent depuis sa création entre 40 et 55 millions d'euros en AE.

2. Modalités de calcul et délais d'indemnisation

La détermination du montant total des subventions susceptibles d'être accordées ⁽³⁾ dépend d'une évaluation préfectorale, pouvant être appuyée d'une mission de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) lorsque le montant global estimé des dégâts est supérieur à un million d'euros ou lorsque l'événement climatique ou géologique à l'origine des dégâts a touché plusieurs départements. Dans un délai maximal de 75 jours après la survenue de l'événement, le préfet peut saisir l'inspection, qui statue dans un délai de 45 jours à compter de la saisine préfectorale.

Lorsque le montant global des dégâts estimés est supérieur à 6 millions d'euros ou que l'ampleur des dégâts et la difficulté des évaluations le justifient, le ministre chargé des collectivités territoriales peut demander l'appui d'une mission d'inspection.

Lorsque le montant des dégâts subis par une collectivité territoriale est inférieur à 1 % de son budget total (dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement combinées), ces dégâts sont exclus de l'assiette éligible. L'application de cette disposition est appréciée par le représentant de l'État en fonction des circonstances locales, de l'importance des dégâts et des propositions des missions mentionnées ci-dessus.

(2) Article R. 1 613-5 du CGCT

(3) Article R. 1 613-7 du CGCT

(4) Article R. 1 613-8 du CGCT

La répartition des subventions entre collectivités et groupements d'un même département⁽¹⁾ est établie sur la base de taux maximums de subvention 80 % lorsque le montant des dégâts subis est supérieur à 50 % de leur budget total ; 40 % lorsqu'il est compris entre 10 % et 50 % de leur budget total ; 30 % lorsqu'il est inférieur à 10 %.

Le montant de la subvention peut, à titre exceptionnel, porter le montant des aides publiques directes jusqu'à 100 % du montant des dégâts causés par un même événement – le taux de subventionnement de droit commun étant de 80 %.

En raison de ce processus d'évaluation des dommages, d'autant plus long que les dégâts sont importants et concernent un nombre élevé de départements, les délais d'indemnisation ont atteint 11,45 mois en 2022, 14,87 mois en 2023 (année de fortes intempéries), 11,21 mois en 2024 et 11,89 mois en 2025, loin de l'objectif gouvernemental de six mois. Le gouvernement a progressivement mis en œuvre des mesures visant à réduire ces délais d'intervention⁽²⁾. En outre, une avance peut être versée lors du commencement d'exécution de l'opération, et représenter 20 % du montant prévisionnel de la subvention, voire 30 % pour des travaux urgents nécessaires à la mobilité ou à la sécurité des personnes. Les collectivités éligibles souhaitent, à juste titre, une accélération de l'évaluation des préjudices et de l'attribution des subventions.

II. DROIT PROPOSÉ

La réforme proposée vise principalement à rendre les collectivités d'outre-mer éligibles à la DSEC.

Le 1° du I prévoit ainsi de rendre éligibles à la DSEC les collectivités territoriales régies par les articles 73 (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin), supprimant du même coup l'exclusion explicite des collectivités d'outre-mer. Il propose également de rendre en outre-mer éligibles à la DSEC l'ensemble des EPCI, quel que soit leur statut juridique, et donc même s'ils ne sont pas à fiscalité propre.

Le 2° et le 3° du I visent à rendre éligibles à la DSEC :

– la Polynésie française et les syndicats auxquels elle participe et qui n'associent que des communes et des EPCI ;

– la Nouvelle-Calédonie, ses provinces, ses communes, ses syndicats de communes ; ses syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et de syndicats de communes ; ses syndicats mixtes composés uniquement de syndicats

(1) Article R. 1 613-9 du CGCT

(2) Décret n° 2021-1 291 du 4 octobre 2021 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales

de communes ; ses syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des syndicats de communes et la Nouvelle-Calédonie ou les provinces ;

– Les îles Wallis et Futuna et les syndicats mixtes auxquels elles participent.

Les syndicats de communes seraient ainsi éligibles à la DSEC en outre-mer, après avoir été des bénéficiaires importants du FSOM.

Le rapporteur spécial approuve le principe d’une fusion du FSOM et de la DSEC et donnera un **avis favorable** à l’adoption de l’article 73. Cela permettra par ailleurs d’apporter une base légale au soutien aux collectivités d’outre-mer victimes d’aléas naturels, le FSOM étant régi par une circulaire du 11 juillet 2012. Il souligne toutefois qu’une décomposition géographique annuelle de l’usage des crédits et des délais d’indemnisation sera nécessaire pour assurer une évaluation en continu du dispositif.

Par ailleurs, la fusion du FSOM et de la DSEC implique un élargissement significatif du nombre des bénéficiaires – d’autant plus que l’outre-mer est particulièrement affecté par le changement climatique et les catastrophes naturelles. L’augmentation de 40 millions d’euros en AE et CP de la DSEC, proposée par le PLF 2026 et portée par le programme 122, permettra de répondre aux besoins à court et moyen terme. **Le législateur ne pourra toutefois pas faire l’économie, à long terme, d’une réflexion globale sur l’aspect assurantiel de la lutte et de l’adaptation aux crises environnementales.**

Enfin, il peut être rappelé que lors du « Roquelaure de la simplification », le gouvernement s’était engagé à « d’ici le projet de loi de finances pour 2026, proposer une modernisation et une simplification de la dotation de solidarité (DSEC) en faveur de l’équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques. La modernisation de cet outil de la solidarité nationale visera à : assouplir et harmoniser la définition des biens non-assurables, simplifier les modalités de calcul et raccourcir les délais d’indemnisation ». Force est de constater que cette réforme structurelle, qui relève du domaine réglementaire, n’a pas été proposée dans le délai annoncé. Il faut sans aucun doute voir dans ce retard un des effets de l’instabilité gouvernementale.

Article 74

Création d'un fonds d'investissement pour les territoires

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article prévoit la fusion, au sein d'un Fonds d'investissement pour les territoires (FIT), des trois dotations généralistes de soutien à l'investissement du bloc communal : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV).

– L'objectif poursuivi est celui d'une simplification des demandes et de l'attribution des subventions à l'investissement, ce qui se retrouve dans la stabilité du droit proposé, inspiré de la DETR.

– Les critères d'éligibilité et modalités de répartition proposés auront pour conséquence de préserver les montants de l'ancienne DPV et DETR, au détriment relatif de la DSIL. Le rapporteur spécial s'oppose au dispositif proposé en raison de l'effacement de la dimension régionale de la DSIL, qui a démontré son utilité.

I. DROIT ACTUEL

A. L'ÉTAT SOUTIENT L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS À TRAVERS CINQ PRINCIPALES DOTATIONS, DONT TROIS SONT CONCERNÉES PAR LA RÉFORME PROPOSÉE

Le tableau suivant synthétise les caractéristiques des cinq principales dotations de l'État visant à soutenir l'investissement des collectivités locales : la dotation de soutien à l'investissement local « classique », la dotation d'équipement des territoires ruraux, la dotation « politique de la ville », la dotation de soutien à l'investissement des départements et le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dit « Fonds vert ».

COMPARAISON DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES DOTATIONS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT EN 2025

Dotation	DSIL	DETR	DPV	DSID	Fonds vert
Montants 2025 (AE) en millions d'euros	420	1 046	150	212	1,15
Collectivités éligibles	Communes, EPCI à fiscalité propre, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux	– 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 ; – Les communes dont la	Communes répondant à des critères cumulatifs propres aux communes urbanisées et défavorisées : – éligibilité à la DSU ; – existence d'un quartier présentant les dysfonctionne	Départements	Toutes collectivités ainsi que d'autres entités publiques locales et des associations privées La nature des structures est disponible au lien suivant : https://www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert

		population est supérieure au seuil précédent, sans excéder 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer, et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est comprise entre 2 000 habitants et 20 000 habitants. – Les EPCI satisfaisant à un triple critère de population, de contiguïté territoriale et de présence d'une « grande commune » en leur sein ⁽¹⁾. En 2025, 33 865 communes (96,9 % des communes de l'Hexagone et des départements d'outre-mer) et 1 134 EPCI à fiscalité propre (90,4 % d'entre eux) sont éligibles à la DETR	ments urbains les plus importants ou d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, – part de la population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville supérieure à 16 %. En outre-mer, les critères d'éligibilité sont allégés ; l'existence d'un quartier présentant les dysfonctionnements urbains ou d'une convention avec l'ANRU suffit pour les communes de plus de 5 000 habitants.		
Projets éligibles	– Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ; – Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;	Tout investissement et projet dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien	Toute action prévue par les contrats de ville, définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ces	Tout projet des départements, selon des priorités fixées par le gouvernement chaque année. En 2025, la priorité est donnée à l'adaptation des territoires au	La liste des projets éligibles est actualisée chaque année : https://www.data.gouv.fr/datasets/fonds-vert-liste-des-projets-subsventionnes En 2025, la priorité est donnée à l'adaptation des

(1) Ces critères sont détaillés par l'article L. 2 334-33 du CGCT.

	– Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ; – Développement du numérique et de la téléphonie mobile ; – Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ; – Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants ; – Développement des territoires ruraux dans le cadre d'un contrat tel que les CRTE, ACV, PVD, Villages d'avenir etc.	des services publics en milieu rural. La DETR peut être accordée au titre d'une aide initiale et non renouvelable aux dépenses de fonctionnement lors de la réalisation d'une opération.	contrats peuvent prévoir toute action concourant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville, déterminés à l'article 1 de cette loi.	changement climatique et à la préservation des ressources foncières	territoires au changement climatique et à la préservation des ressources foncières
Modalités de répartition	La répartition de la DSIL entre régions 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.	La répartition de la DSIL entre les départements repose sur deux enveloppes représentant chacune 50 % du total : – une première enveloppe répartie entre les départements selon deux critères à pondération égale : la population des communes rurales des EPCI éligibles dans le département, et le rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles et des EPCI de sa	La répartition de la DPV s'effectue par 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.	La répartition de la s'effectue sous la forme d'enveloppes régionales constituées de la somme de deux fractions. La première fraction, qui représente 77 % de l'enveloppe régionale, est calculée suivant trois critères de population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants (40 %), de longueur de voirie	Les enveloppes par région résultent de la somme de 17 mesures, dont les critères de répartition tendent à répondre aux objectifs de la mesure. Par exemple, la mesure « aide aux maires bâtisseurs » est répartie selon la population municipale en 2024. L'objectif d'un bénéfice de 15 % des crédits en QPV repose sur une répartition des crédits selon les zonages correspondants recensés pour chaque région.

		catégorie démographique ; – une deuxième enveloppe répartie entre deux sous-enveloppes à montant égal : - une reposant sur le rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 10 - l'autre reposant sur le rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier moyen par habitant		départementale (35 %) et du nombre d'enfants de 11 ans à 15 ans (25 %). La deuxième fraction, qui représente 23 % de l'enveloppe régionale, est calculée en additionnant des enveloppes départementales fondées sur des critères de potentiel fiscal par habitant et de superficie	
Autorité compétente	Préfet de région, avec possibilité de délégation de signature au préfet de département	Préfet de département, après avis de la commission consultative départementale	Préfet de département	Préfet de région	Préfet de région

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

a. Une conception très extensive des bénéficiaires de la dotation

Issue d'une fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) ⁽¹⁾, 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 et fonctionne selon une logique d'appels à projets. Depuis 2018, ses crédits étaient stables à hauteur de 1 046 millions d'euros en AE.

(1) Article 179 de la loi n° 2010-1 657 de finances pour 2011.

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, sans excéder 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer, et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est comprise entre 2 000 habitants et 20 000 habitants.

Sont également éligibles à la DETR les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre remplissant un triple critère de population, de contiguïté territoriale et de présence d'une « grande commune » en leur sein ⁽¹⁾.

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 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 par avis simple 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 97 % des communes sont éligibles à cette dotation, couvrant une population de près de 38 millions d'habitants. De même, 90 % des EPCI y sont éligibles, représentant 32,5 millions d'habitants.

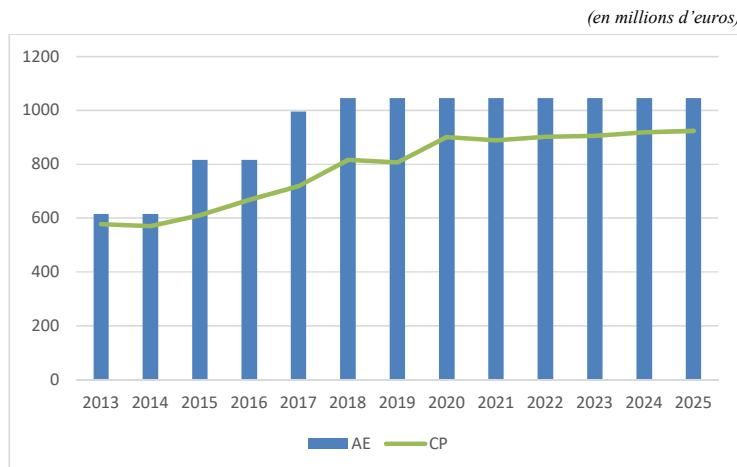
Le rapporteur spécial s'interroge ainsi sur le périmètre large de la DETR, qui ne semble pas cibler avec précision les mondes ruraux. Il reconnaît l'intérêt du débat sur son recentrage, qui avait été approfondi lors de l'examen de la mission RCT en commission des finances en 2024.

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 entre les AE ouvertes et les CP consommés. Si la stabilisation des AE à partir de 2018 a induit une réduction de cet écart, sa persistance conduit pour autant à une hausse des restes à payer.

(1) Ces critères sont détaillés par l'article L. 2 334-33 du CGCT.

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



Source : commission des finances, données DGCL.

En 2024, 1 milliard d'euros de DETR ont été engagés et ont financé 18 153 projets dont le coût total est de cinq milliards d'euros, soit un « effet de levier » de 5 (+ 1 par rapport à 2023). Il convient de rappeler que cette mesure de « l'effet de levier » par l'indicateur 1.3 de la mission RCT constitue un simple taux de subventionnement du projet, indépendant du caractère déclencheur de la subvention. Il est en cela susceptible de générer un « effet d'aubaine », le montant de la subvention n'entrant pas nécessairement en compte dans l'élaboration budgétaire initiale du projet.

Selon les chiffres arrêtés au 31 août 2025 par le deuxième compte rendu de gestion au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le taux de consommation des crédits ouverts s'établit au 31 août à 88 % en AE (– 2 points) et 77 % en CP (+ 14 points).

Certes, 97,1 % des communes sont éligibles à la fois à la DSIL et à la DETR. La DSIL et la DETR peuvent en effet être sollicitées conjointement, notamment pour le financement d'opérations immobilières. Toutefois, en 2024 ce cumul a seulement concerné 142 projets contre 612 projets en 2022. Ces opérations à double financement ont bénéficié au total de 38,6 millions d'euros de subventions (2,5 % du total des subventions), dont 19,2 millions d'euros attribués au titre de la DETR et 19,4 millions d'euros au titre de la DSIL.

L'échéancier des AE de DETR restant à couvrir aboutit à des montants de 922 millions d'euros en 2026, 930 millions d'euros en 2027, 942 millions d'euros en 2028, 953 millions d'euros en 2029 et 961 millions d'euros en 2030.

2. La DSIL de droit commun

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 repose sur une logique d'appels à projets déconcentrés. Elle est en revanche 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. 2 334-42 du CGCT. La réalisation de ces investissements repose sur une logique d'appels à projets. La loi énumère les groupes d'opérations éligibles, participant notamment aux transitions écologiques, numérique et démographique, ou au développement des territoires ruraux dans le cadre de contrats tel que les contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

La répartition de la DSIL entre régions 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. Elle soulève l'inconvénient de ne pas tenir compte de la richesse des collectivités, et de présenter de forts effets de seuils. Le gouvernement rappelle à cet égard qu'en 2025, l'enveloppe attribuée à la collectivité de Guyane a été réduite de 19,5 % en raison de la croissance démographique d'une seule unité urbaine (Saint-Laurent-du-Maroni), excédant le seuil de 50 000 habitants, réduisant d'autant la population prise en compte pour la répartition de l'enveloppe régionale (répartie au prorata de la population dans les unités urbaines).

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.

En 2024 et 2025, respectivement quatre et trois préfets de région avaient expérimenté la possibilité de déléguer leur signature des actes attributifs de DSIL aux préfets des départements, pour des montants de 143,8 millions d'euros en 2024.

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, réduite à 420 millions d'euros par la LFI 2025 pour compenser la hausse de la DGF.

(1) Article 157 de la loi n° 2017-1 837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

En 2024, 570 millions d'euros de DSIL ont été engagés et ont financé 2 869 projets pour un coût total de 3,8 milliards d'euros, soit un « effet de levier » de 7,6 (+ 1,52).

Pour 2025, la totalité des AE disponibles a été déléguée, soit 420 millions d'euros. Au 31 août 2024, 354,8 millions d'euros ont été engagés soit un taux de consommation de 84,4 %, en baisse par rapport aux deux exercices précédents (86,4 % en 2024 et 89 % en 2023) mais en hausse sur le long terme (65 % en 2021).

Quant aux crédits de paiement, sur 427,7 millions d'euros de CP, 23 millions d'euros ont été mis en réserve, dont 3,2 millions d'euros ont été annulés, et 392 millions d'euros ont été délégués aux préfetures et consommés, soit 92 % des ressources disponibles contre 68 % en 2024 à la même date. La DGCL n'anticipe par ailleurs pas de sous-consommation de CP en fin d'année.

L'échéancier des crédits de paiement restant à couvrir aboutit à des montants de 457 millions d'euros en 2026, de 374 millions d'euros en 2027, 304 millions d'euros en 2028, 269 millions d'euros en 2029 et 281 millions d'euros en 2030. Cette trajectoire baissière s'explique par la réduction de 150 millions d'euros en AE de la DSIL actée en LFI 2025 et reconduite au sein du FIT.

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

La dotation politique de la ville (DPV) est issue d'une réforme, en 2014, de l'ancienne dotation de développement urbain (DDU)⁽¹⁾. Elle vise à 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 était stabilisée depuis 2017 à 150 millions d'euros en AE et autour de 130 millions d'euros en CP.

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, convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), part de la population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) supérieure à 16 %. Ces critères, allégés en outre-mer, 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.

(1) La DDU avait été créée par l'article 172 de la loi n° 2008-1 425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009,

Ces critères conduisent à une évolution annuelle de la liste des communes éligibles à la DPV. En 2025, le nombre de ces communes – 199 – se situe à un niveau significatif, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

COMMUNES ÉLIGIBLES À LA DPV : CHANGEMENTS EN 2025

Communes entrantes			Communes sortantes		
Code dépt	Code INSEE	Nom commune	Code dépt	Code INSEE	Nom commune
16	16113	COURONNE	13	13063	MIRAMAS
58	58194	NEVERS	76	76217	DIEPPE
91	91521	RIS-ORANGIS			
93	93006	BAGNOLET			

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.

Les attributions théoriques sont calculées suivant un indice synthétique de ressources et de charges permettant de classer les communes par ordre décroissant de cet indice. Cet indice est constitué :

- pour 45 % : du rapport entre le potentiel financier par habitant moyen des communes métropolitaines du groupe démographique auquel appartient la commune. Ce groupe démographique de référence est soit celui des communes de 5 000 à 9 999 habitants, soit celui des communes de plus de 10 000 habitants ;
- 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 ;
- pour 10 % : du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes métropolitaines de la strate d’appartenance de la commune et le revenu moyen par habitant de la commune.

L’enveloppe départementale est constituée de la somme de deux parts :

- une première part correspondant à 75 % des crédits, 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, répartie entre les communes situées dans la première moitié du classement décroissant basé sur l’indice synthétique, c’est-à-dire celles dont l’indice synthétique est le plus important. L’attribution théorique de chaque commune au titre de la seconde part est plafonnée à 1 million d’euros. Cette seconde part permet de renforcer l’intensité péréquatrice de la DPV.

Source : commission des finances d’après l’article L. 2 334-40 et les articles R2334-36 à R2334-38 du CGCT.

II. DROIT PROPOSÉ

Les modifications proposées sont synthétisées dans le tableau suivant.

Dotation	DSIL	DETR	DPV	FIT
Montants (AE) en millions d'euros	420	1 046	150	1 416 en CP et 1 509 en AE
Collectivités éligibles	Communes, EPCI à fiscalité propre, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux	– 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 ; – Les communes dont la population est supérieure au seuil précédent, sans excéder 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer, et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est comprise entre 2 000 habitants et 20 000 habitants ; – Les EPCI satisfaisant à un triple critère de population, de contiguïté territoriale et de présence d'une « grande commune » en leur sein ⁽¹⁾. En 2025, 33 865 communes (96,9 % des communes de l'Hexagone et des départements d'outre-mer) et 1 134 EPCI à fiscalité propre (90,4 % d'entre eux).	Communes répondant à des critères cumulatifs propres aux communes urbanisées et défavorisées : – éligibilité à la DSU ; – existence d'un quartier présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ou d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, – part de la population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville supérieure à 16 %. Dans les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les critères d'éligibilité sont allégés ; l'existence d'un quartier présentant les dysfonctionnements urbains ou d'une convention avec l'ANRU suffit pour les communes de plus de 5 000 habitants.	– les communes et les EPCI ruraux de l'Hexagone – les communes de moins de 35 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de moins de 150 000 habitants dans l'essentiel de l'outre-mer hors Nouvelle-Calédonie ; – les communes dont au moins 10 % de la population est située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ; – les maîtres d'ouvrage désignés par un contrat signé entre une commune ou un groupement éligible et le préfet de département ; – les communes ou groupements normalement non-éligibles, mais portant un projet ainsi subventionné qui bénéficie à la population d'une commune ou d'un groupement éligible, sur décision du préfet de département ; – à titre transitoire, pour 2026 et 2027, l'ensemble des communes et EPCI qui étaient éligibles en 2025 à la DETR ou à la DPV.
Projets éligibles	– Rénovation thermique, transition	Tout investissement et projet dans le domaine économique, social,	Toute action prévue par les contrats de ville, définis à	Identique à la DETR (article L. 2 334-36 inchangé)

(1) Ces critères sont détaillés par l'article L. 2 334-33 du CGCT.

	énergétique, développement des énergies renouvelables ; – Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ; – Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ; – Développement du numérique et de la téléphonie mobile ; – Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ; – Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants ; – Développement des territoires ruraux dans le cadre d'un contrat tel que les CRTE, ACV, PVD, Villages d'avenir etc.	environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. La DETR peut être accordée au titre d'une aide initiale et non renouvelable aux dépenses de fonctionnement lors de la réalisation d'une opération.	l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Ces contrats peuvent prévoir toute action concourant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville, déterminés à l'article 1 de cette loi.	
Modalités de répartition	La répartition de la DSIL entre régions 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.	La répartition de la DSIL entre les départements repose sur deux enveloppes représentant chacune 50 % du total : – une première enveloppe répartie entre les départements selon deux critères à pondération égale : la population des communes rurales des EPCI éligibles dans le département, et le rapport entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI éligibles et des EPCI de sa catégorie démographique ; – une deuxième enveloppe répartie entre deux sous-enveloppes à montant égal : - une reposant sur le rapport entre la densité	La répartition de la DPV s'effectue par 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. Une quote-part est réservée à l'outre-mer	Répartition en deux enveloppes correspondant à une quote-part ultramarine et un solde pour l'Hexagone. Répartition de la quote-part ultramarine similaire à la dotation d'aménagement pour l'outre-mer (DACOM), en fonction de la population, du potentiel financier et du revenu par habitant. Répartition du solde hexagonal en trois fractions attribués : - aux collectivités urbaines présentant des

		moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département, le rapport pris en compte étant plafonné à 10- l'autre reposant sur le rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son potentiel financier moyen par habitant Une quote-part est réservée à l'outre-mer		dysfonctionnement notables (15 %) - collectivités rurales (55 %) - collectivités au potentiel financier par habitant et revenu moyen par habitant relativement faibles (30 %) De multiples garanties prévoient de préserver les montants de l'ancienne DETR et DPV
Autorité compétente	Préfet de région, avec possibilité de délégation de signature au préfet de département	Préfet de département, après avis de la commission consultative départementale	Préfet de département	Préfet de département

1. Critères d'éligibilité au FIT

Les douze premiers alinéas de l'article 74, correspondant au nouvel article L. 2 334-33 du CGCT, prévoient les critères d'éligibilité au FIT, en remplacement des critères d'éligibilité des dotations préexistantes. Les collectivités éligibles sont les suivantes :

– les communes et les EPCI à fiscalité propre ruraux au sens de la grille de densité de l'INSEE, situés dans l'Hexagone ;

– l'ensemble des communes de moins de 35 000 habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi que les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna ;

– les EPCI à fiscalité propre de moins de 150 000 habitants des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ;

– les communes dont au moins 10 % (contre 16 % pour l'ancienne DPV) de la population DGF ⁽¹⁾ totale est située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Lorsque la compétence en matière de politique de la ville a été transférée par une commune éligible à un EPCI, celui-ci peut bénéficier, sur décision du préfet de département, du FIT pour le compte de cette commune, comme pour la DPV actuelle.

(1) Article L. 2 334-2 du CGCT

– les maîtres d’ouvrage désignés par tout contrat signé entre une commune ou un groupement éligible et le préfet de département. Cette disposition reprend la rédaction actuelle des critères d’éligibilité à la DSIL (article L. 2 334-42 du CGCT) ou à la DETR (article L. 2 334-33 du CGCT).

– les communes ou groupements normalement non-éligibles, mais portant un projet ainsi subventionné qui bénéficie à la population d’une commune ou d’un groupement éligible, sur décision du préfet de département ;

– à titre transitoire, pour 2026 et 2027, l’ensemble des communes et EPCI qui étaient éligibles en 2025 à la DETR ou à la DPV (en application du III du présent article). **Cette disposition, combinée à la sanctuarisation à court terme de l’ancien montant attribué, par département, à la DPV (VII du présent article) et à la DETR (VI du présent article), est destiné à permettre une transition fluide jusqu’à l’année 2027 incluse.**

Globalement ces critères d’éligibilité visent à répondre aux différentes contraintes de la fusion de ces trois dotations : simplifier l’existant, limiter les effets de bord, préserver l’investissement en faveur des collectivités rurales et urbaines défavorisées. Néanmoins, cet équilibre ne tient qu’en considérant la DSIL comme une variable d’ajustement ⁽¹⁾.

2. Répartition des enveloppes départementales

a. Répartition de la quote-part ultramarine

La répartition de la quote-part ultramarine s’inspire des modalités existantes de répartition pour la DETR et DPV. Elle est prévue par le nouvel article L. 2 334- 34 du CGCT.

Le montant de la quote-part dépend du rapport entre la population ultramarine et la population française globale, majoré de 33 % soit environ 3,5 % de l’enveloppe globale en 2026. Plus précisément, la quote-part ultramarine, exprimée en pourcentage du montant global du FIT, repose sur le rapport entre la somme des populations des communes et des circonscriptions des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie et la population de l’ensemble des communes. Ces modalités sont similaires à celles utilisées actuellement pour la DETR (article L. 2 334-34 du CGCT) et la DPV (article L. 2 334-41 du CGCT), mais pas pour la DSIL, qui, pour mémoire, bénéficie dans les mêmes conditions à toutes les régions et au département de Mayotte.

Le montant annuel de cette quote-part évolue comme le montant annuel du FIT, mais, à la différence du droit existant pour la DETR et la DPV qui ne limite pas l’évolution, celle-ci est plafonnée pour le FIT à 103 % du montant de la quote-part ultramarine répartie l’année précédente. Ce plafond vise à éviter que la quote-

(1) Notamment, les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux, aujourd’hui éligibles à la DSIL, ne seront pas éligibles au FIT

part ultramarine du FIT n'augmente excessivement à moyen terme. Par dérogation, en 2026, le montant de la quote-part ultramarine est au plus égal à 103 % de 90 % de la somme suivante : 100 % des enveloppes de DETR et DSIL, auxquelles s'ajoute 70 % de l'enveloppe de DPV qu'elle avait reçues en 2025.

Au sein des collectivités d'outre-mer, la répartition de cette quote-part, aux modalités proches de celle de la dotation d'aménagement pour les collectivités d'outre-mer (DACOM ; article L. 2 334-23-1 du CGCT), est réalisée en deux temps :

– Une première enveloppe est affectée à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin). Elle est égale au produit de la quote-part ultramarine, et du rapport entre la population des communes ou des circonscriptions de ces collectivités et la somme des populations de l'ensemble des communes et circonscriptions d'outre-mer. Elle est répartie entre les collectivités concernées au prorata de la population des communes ou des circonscriptions de chaque collectivité.

– Une deuxième enveloppe, correspondant au solde de la quote-part ultramarine, est affectée aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution. Elle est répartie entre elles en fonction de la population de chacune de leurs communes, pondérée par les deux rapports suivants :

(i) le rapport, pondéré de 60 %, entre le potentiel financier par habitant moyen des communes des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et le potentiel financier par habitant de la commune de la collectivité concernée ;

(ii) le rapport, pondéré de 40 %, entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des communes des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et le revenu par habitant de la commune de la collectivité concernée.

Le dernier alinéa de ce nouvel article L. 2 334-34 du CGCT prévoit d'assurer des garanties d'évolution des enveloppes ainsi réparties, afin d'éviter des baisses ou hausses soudaines et excessives. Ainsi, le montant de l'enveloppe calculée pour chaque collectivité est au moins égal à 97 % et au plus égal à 105 % du montant, pondéré du taux d'évolution du fonds pour l'année considérée, de celui de l'enveloppe notifiée l'année précédente. En 2026, par dérogation, le montant de l'enveloppe calculée pour chaque collectivité est au moins égal à 97 % et au plus égal à 105 % de 90 % de la somme suivante : 100 % des enveloppes de DETR et DSIL, auxquelles s'ajoute 70 % de l'enveloppe de DPV qu'elle avait reçue en 2025.

Les collectivités d'outre-mer seraient ainsi avantagées par la fusion des dotations d'investissement au sein du FIT, dans la mesure où elles ne bénéficiaient pas de « quote-part » spécifique dans le cadre de la répartition de l'ancienne DSIL,

ce qui avait historiquement pour effet de limiter légèrement leur bénéfice exprimé en euros par habitant ⁽¹⁾.

b. Répartition du solde hexagonal

Une fois la quote-part ultramarine déduite, le solde du FIT est réparti entre les départements hexagonaux selon trois fractions. Le calcul de ces fractions fait appel à la population « DGF » ⁽²⁾. Une garantie d'évolution de ces fractions s'applique au montant de l'enveloppe départementale totale. Il est au moins égal à 97 % et au plus égal à 103 % du montant, pondéré du taux d'évolution du fonds pour l'année considérée, de celui de l'enveloppe notifiée au profit du département l'année précédente.

i. Fraction « dotation politique de la ville »

La première fraction, correspondant approximativement à une enveloppe « DPV », s'élève à 15 % du total, soit légèrement plus que ce que représentent les montants de l'ancienne DPV en AE (150 millions d'euros) ou en CP (123 millions d'euros) par rapport au FIT (1 416 millions d'euros en AE et 1 509 millions d'euros en CP), même après déduction de la quote-part ultramarine. Elle est répartie en fonction de la population, pondérée par un indice synthétique fondé sur le potentiel financier et le revenu par habitant des communes suivantes, :

- les communes qui ont été éligibles à la DSU au moins une fois au cours des trois derniers exercices et, pour les communes de 10 000 habitants et plus, classées au moins une fois parmi les 250 premières communes les plus fragiles socialement selon l'indice utilisé par la DSU ;

- les communes dont au moins 10 % de la population est située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

L'indice synthétique pondérant la population de ces communes est composé de la somme des deux rapports suivants :

- le rapport, pondéré par 40 %, entre le potentiel financier par habitant de la commune, et le potentiel financier par habitant moyen des communes du même groupe démographique ;

- le rapport, pondéré par 60 %, entre le revenu par habitant de la commune, et le potentiel financier par habitant moyen des communes du même groupe démographique.

(1) Pour plus d'information, consulter les bilans des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, qui précisent la répartition géographique de la DSIL en euros par habitant <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/bilans-annuels-des-dotations-dinvestissement>

(1) Article L. 2 334-2 du CGCT

Cette référence au « groupe démographique » est inspirée des critères d'éligibilité de la dotation nationale de péréquation ⁽¹⁾. Il s'agit des 15 groupes démographiques définis à l'article L. 2 334-3 du CGCT, qui classe les communes par tranches de population (« les communes de 500 à 999 habitants » par exemple). Il sera ainsi possible de réaliser des comparaisons pertinentes entre communes de populations équivalentes.

Les communes éligibles sont classées en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique, qui est majoré de 30 % pour les communes comprises dans la première moitié du classement.

ii. Fraction « rurale »

La deuxième fraction, correspondant approximativement à une enveloppe « rurale », s'élève à 55 % du total, soit un pourcentage moindre que celui que représente l'ancienne DETR (1,046 milliard d'euros en AE et 874 millions d'euros en CP) par rapport au FIT. Elle est calculée en fonction du rapport entre la densité de population du département et la densité moyenne de population de l'ensemble des départements, le rapport pris en compte étant plafonné à 5. Cette disposition est inspirée de la répartition entre départements de la DETR (article L. 2 334-35) qui prévoit un plafond similaire, porté à dix fois la moyenne.

Pour mémoire, en 2025, la densité moyenne de population des départements hexagonaux est de 594 habitants par kilomètre carré. Le nombre de départements dont la densité de population est inférieure à 20 % de cette moyenne (rapport de 5), soit 118,8 habitants par kilomètre carré, est de 61.

iii. Fraction « redistributive »

La troisième fraction est calculée en fonction de la population de chaque commune, multipliée par un indice synthétique (60 % potentiel financier par habitant, 40 % revenu par habitant), pondéré par un coefficient compris entre un et un quinzième dans l'ordre croissant des groupes démographiques mentionnés précédemment.

Plus précisément, cet indice synthétique est composé de la somme des deux rapports suivants :

- le rapport, pondéré par 60 %, entre le potentiel financier par habitant de la commune, et le potentiel financier par habitant moyen des communes du même groupe démographique ;

- le rapport, pondéré par 40 %, entre le revenu par habitant de la commune, et le potentiel financier par habitant moyen des communes du même groupe démographique.

(2) Article L. 2 334-14-1 du CGCT

Pour le calcul de cette fraction, seule est prise en compte la population des neuf premiers dixièmes des communes classées en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique mentionné ci-dessus.

L'avant-dernier alinéa de ce nouvel article L. 2 334-35 du CGCT prévoit d'assurer un « tunnel d'évolution » des enveloppes ainsi réparties, afin d'éviter des baisses ou hausses soudaines et excessives. Ainsi, le montant de l'enveloppe calculée pour chaque collectivité est au moins égal à 97 % et au plus égal à 103 % du montant, pondéré du taux d'évolution du fonds pour l'année considérée, de celui de l'enveloppe notifiée l'année précédente.

Par dérogation, en 2026, comme pour les collectivités d'outre-mer, le montant de l'enveloppe calculée pour chaque département est au moins égal à 97 % et au plus égal à 103 % de 90 % de la somme suivante : les enveloppes de DETR et de DSIL notifiées au département en 2025, auxquelles s'ajoute 70 % de l'enveloppe de DPV.

Le rapporteur spécial observe que si la DPV et la DETR seraient « sanctuarisées » au sein du FIT, ce n'est pas le cas de la DSIL, qui sert donc de variable d'ajustement. Il souligne que la baisse de 200 millions d'euros en AE du FIT par rapport à ses composantes serait, *de facto*, imputée sur les montants de l'ancienne DSIL. La mise en œuvre du FIT se ferait donc principalement au bénéfice des collectivités rurales et « QPV », et par conséquent au désavantage des collectivités fortement bénéficiaires de l'ancienne DSIL.

Il est ainsi permis de regretter le projet de « dissolution » de la DSIL, qui ne pourrait qu'empêcher de cibler des projets structurants à dimension régionale, au détriment d'une politique cohérente d'aménagement du territoire.

3. Les conditions d'attribution des subventions

Les conditions d'attribution des subventions du FIT seraient identiques à celles de la DETR, et prévues au même article L. 2 334-36 du CGCT. Les projets éligibles seraient les mêmes que pour la DETR : serait éligible tout investissement ainsi que tout projet dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Les commissions départementales seraient maintenues. Y siègeraient les représentants des maires des communes des EPCI éligibles à la date de chaque renouvellement général des conseils municipaux (4° du I du présent article).

Le rapporteur spécial approuve l'élargissement de la participation des élus locaux et nationaux à l'examen des dossiers de demande de subvention, qui concernerait l'ensemble des enveloppes du FIT, et non plus uniquement la DETR. Il souhaiterait par ailleurs que l'ensemble des parlementaires du département

puissent participer aux commissions départementales, même dans les départements comportant cinq parlementaires ou plus.

4. Mesures rédactionnelles, de simplification et de coordination

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2 334-38 du CGCT dispose que les investissements pour lesquels les communes et EPCI à fiscalité propre sont susceptibles de recevoir des subventions de l'État, dont la liste est fixée par voie réglementaire, **ne peuvent être subventionnés au titre de la DETR**. Cette liste, qui figure à l'annexe VII du CGCT, comporte notamment les aides des directions régionales aux affaires culturelles et les crédits du programme 119. Issue de l'interdiction de cumul applicable à la dotation globale d'équipement (DGE), fusionnée par la loi de finances pour 2011 avec la dotation de développement rural (DDR) au sein de la DETR, cette disposition visait initialement à entamer un mouvement d'intégration des dotations d'investissement dans une dotation unique.

Toutefois, depuis la création de la DSIL (2016), de la DSID (2019), ou encore du Fonds vert (2023), la DETR a perdu l'ambition d'unifier les dotations de soutien à l'investissement des collectivités. Le champ d'application de l'interdiction des subventions a perdu sa pertinence, car elle ne s'applique qu'à la seule DETR, et n'empêche pas le cumul des dotations généralistes (DSIL, DSID, DPV, Fonds vert, FNADT). Dans ce contexte, la dérogation à cette règle constitue l'un des cas les plus utilisés du recours au droit de dérogation du préfet prévu par le décret du 8 avril 2020.

Dès lors, le II du présent article propose d'abroger l'article L. 2 334-38 du CGCT et de mettre fin à cette interdiction, et de permettre ainsi le cumul du FIT avec d'autres soutiens à l'investissement des collectivités locales.

Le même II abroge d'autres dispositions concernant la DPV (articles L. 2 334-40 et L. 2 334-41 du CGCT), la DSIL (article L. 2 334-42 du CGCT) et la DETR (article L. 2563-6 du CGCT).

Le rapporteur spécial émet un avis défavorable sur cet article 74, qui ne constitue pas, faute de préparation, le résultat d'une concertation approfondie avec les collectivités concernées. Il appelle toutefois à préserver les dispositions visant à abroger l'article L. 2 334-38 du CGCT.

Article 75

Ajustement du fonctionnement du premier dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 1)

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article prévoit des ajustements légistiques rétroactifs, applicables à l'année 2025, concernant deux points du premier dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 1), en réponse aux recommandations émises par la Cour des comptes dans le fascicule 2 de son rapport sur les finances publiques locales 2025.

– D'une part, il procède à un élargissement de l'assiette des prélèvements du DILICO 1, qui se limite actuellement aux « taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte » des collectivités contributrices. Or, l'État ne perçoit plus de taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte des départements et des régions.

– D'autre part, il corrige des dispositions conférant une pluriannualité au prélèvement de 1 milliard d'euros du DILICO 1 qui laissent penser que celui-ci est reconduit chaque année.

I. DROIT ACTUEL

A. LE DILICO S'INSPIRE DE TROIS MÉCANISMES DISTINCTS : LES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITÉS AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES, LES DISPOSITIFS DE LISSAGE CONJONCTUREL DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS, ET LES FONDS DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE.

1. Le DILICO s'inscrit dans la lignée des contributions des collectivités au redressement des finances publiques

Le DILICO constitue un mécanisme de mise à contribution de l'ensemble des collectivités locales à la réduction du déficit public, selon une répartition que l'on cherche à rendre équitable. Ce type de mécanisme n'est pas inédit. Les deux dernières initiatives d'inspiration analogue se sont également fondées, au moins partiellement, sur des prélèvements sur les avances aux collectivités locales.

La contribution au redressement des finances publiques (CRFP), instituée par l'article 132 de la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾, s'est élevée à 9,47 milliards d'euros sur quatre années. Elle se fondait sur une minoration de la DGF, répartie entre les collectivités locales au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement (RRF). Dans le cas où le montant de la DGF de base se révélait insuffisant, **le solde était imputé sur les avances** de fiscalité transitant par le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

(1) [*Article 132 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.*](#)

Plus récemment, le **volet correctif des « contrats de Cahors »**, institué par la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, reposait sur une reprise financière dont le montant était égal à 75 %, ou 100 % pour les collectivités réfractaires, de l'écart constaté entre la trajectoire de dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des 322 collectivités concernées, et l'objectif d'évolution de ces dépenses fixé à + 1,2 % par an. Pour les départements métropolitains et le bloc communal, la reprise était perçue sur les avances transitant par le compte *Avances précité*.

Toutefois, à la différence des dispositifs précédents, le DILICO prévoit de reverser aux collectivités locales les prélèvements ainsi effectués, sauf une part minoritaire, égale à 10 %, affectée à différents mécanismes de péréquation horizontale.

2. Le DILICO constitue un dispositif de mise en réserve temporaire des recettes des collectivités locales, à l'instar d'autres dispositifs de péréquation départementale

Le DILICO peut être également comparé aux mécanismes préexistants de lissage des recettes des départements, au fondement du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) et du Fonds de sauvegarde des départements (FSD).

a. Le Fonds de sauvegarde des départements

Le FSD, institué par l'article 208 de la loi de finances pour 2020 ⁽²⁾ est financé par une fraction de TVA attribuée en 2020 (250 millions d'euros) ainsi que par la dynamique annuelle de cette fraction (environ 50 millions d'euros, grâce à une forte hausse des recettes de TVA depuis 2020), en application du E du V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020. Sont éligibles à la dynamique du FSD les départements qui présentent une « baisse importante de produit de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) » et « une hausse importante des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active (RSA) ».

Le FSD permet ainsi de constituer un fonds de réserve pouvant être mobilisé en fonction de la conjoncture économique nationale et de la situation financière des départements. Dans les faits, sa mobilisation est réalisée à la demande des départements, même si elle repose sur des dispositions votées en loi de finances. L'article 77 du présent projet de loi de finances prévoit de modifier les conditions de répartition du FSD en 2026.

b. Les mises en réserve réalisées par les départements, et dans le cadre du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), perçus par les départements, imposent les transactions immobilières selon les modalités prévues par l'article 683

(1) [*Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*](#)

(2) *Loi n° 2019-1 479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*

du code général des impôts (CGI) à un taux combiné ne pouvant excéder 4,5 % de cette assiette en vertu de l'article 1594 D du CGI. L'article 116 de la loi de finances initiale pour 2025 prévoit que les conseils départementaux peuvent relever ce taux des DMTO jusqu'à 5 %, pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1er avril 2025 et le 31 mars 2028 ne concernant pas les primo-acquisitions de résidence principale.

Une partie des recettes des départements les mieux dotés abonde un fonds de péréquation des DMTO (FPDMTO) régi par l'article L. 3 335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Créé en 2020, ce fonds représentait environ 1,64 milliard d'euros en 2024.

Il est abondé par deux prélèvements distincts :

- le premier prélèvement est égal à 0,34 % (0,1 % pour Mayotte) du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par chaque département ;

- le second prélèvement s'élève à 750 millions d'euros, dont s'acquittent les départements dont le montant par habitant de l'assiette de DMTO est supérieur à 0,75 fois le montant moyen par habitant pour l'ensemble des départements.

Le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant des recettes affectées au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) excédant 1,6 milliards d'euros.

Par ailleurs, l'article R. 3321-4 du CGCT **autorise les départements à mettre en réserve, à leur propre initiative** et non à celle du CFL, une partie de leurs recettes de DMTO. Le montant de cette affectation au titre d'un exercice ne peut excéder la différence entre le montant des DMTO constatés au cours de l'exercice et le montant moyen de ces mêmes produits constatés au cours des trois exercices précédents. Le montant cumulé des produits affectés en réserves ne peut pas être supérieur à 50 % du montant moyen des produits de DMTO perçus au cours des trois exercices précédents.

Une reprise de ces recettes mises en réserve est possible pour permettre de réagir à une dégradation caractérisée de la situation financière du département, consécutive, dans une proportion significative, à une augmentation de ses charges ou à une diminution de ses produits constatées au regard de la moyenne des données des trois exercices précédents.

Fin 2024, 27 départements conservaient 614,2 millions d'euros de recettes de DMTO mises en réserve.

MISES EN RESERVE DES RECETTES DE DMTO PAR LES DEPARTEMENTS

Année	Nombre de départements ayant mis en réserve des recettes de DMTO	Montant des mises en réserve effectuées, en millions d'euros	Nombre de départements ayant repris des recettes de DMTO	Montant des reprises effectuées, en millions d'euros
2022	33	715,5	0	0
2023	19	401,6	5	94,1
2024	0	0	24	383,8

3. Le DILICO présente en outre des similarités avec les dispositifs de péréquation horizontale

Si 90 % des montants prélevés au titre du DILICO sont reversés aux collectivités prélevées au prorata de leur contribution, 10 % sont reversés aux fonds de péréquation horizontale associés aux catégories de collectivités prélevées : le FNPDMTO pour les départements, le fonds de solidarité régional (FSR) pour les régions et le FPIC pour les communes. L'affectation d'une part du reversement à des fonds de péréquation serait nécessaire pour assurer la conformité du dispositif à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Cette part péréquatrice conduira, à droit constant, à une hausse d'ici à 2028 des montants distribués par le FNPDMTO (+ 22 millions d'euros, soit + 1,3%), le FSR (+ 26,7 millions d'euros, soit + 100 %) et le FPIC (+ 50 millions d'euros, soit + 5 %).

Pour mémoire, le dispositif initialement proposé par le gouvernement prévoyait une affectation intégrale des montants prélevés au titre du DILICO aux fonds de péréquation précités.

Dans son rapport d'information sur la péréquation ⁽¹⁾, le rapporteur spécial a souligné la complexité, la faible lisibilité et les insuffisances des dispositifs de péréquation concernés. Il souligne tout particulièrement le nombre de ces dispositifs, ainsi que la multiplicité des indicateurs retenus, comme le synthétise le tableau suivant issu de ce rapport :

PÉRIMÈTRE ET MONTANTS EN 2024 DES DISPOSITIFS DE PÉREQUATION

Type de péréquation	Communes	EPCI à fiscalité propre	Départements	Régions
Verticale 9,67 milliards d'euros	Dotations de solidarité rurale (DSR), créée en 1993	Dotations d'intercommunalité, créée en 1999 1,77 milliard d'euros	Dotations de fonctionnement minimale, créée en 1996 (DFM) 0,96 milliard d'euros	Aucune péréquation verticale : la DGF des régions a été remplacée en 2018 par l'affectation
	2,22 milliards d'euros Dotations de solidarité urbaine et			

(1) Rapport de Marina Ferrari et Emmanuel Mandon, publié en juin 2025, relatif aux fractures territoriales et à la péréquation, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/117b1480_rapport-information#

	de cohésion sociale (DSU), créée en 1991 2,8 milliards d'euros			d'une fraction de TVA
	Dotation nationale de péréquation (DNP), créée en 2004 0,79 milliard d'euros		Dotation de péréquation urbaine (DPU), créée en 2005 0,59 milliard d'euros	
	Dotation de péréquation d'outre-mer (DPOM), pendant « péréquation » de la DACOM créée en 1994 0,186 milliard d'euros		Fonds TVA des départements (FTVAD), créé en 2020 0,25 milliard d'euros	
Horizontale 4,25 milliards d'euros	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), créé en 2012, 1 milliard d'euros		Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) créé en 2011 : 1 640 millions d'euros	Fonds de solidarité régional, créé en 2022 en remplacement du fonds national de péréquation des régions 0,027 milliard d'euros,

Source : commission des finances

B. Les modalités actuelles du DILICO le distinguent toutefois de ses prédécesseurs de même inspiration

Le dispositif repose sur trois contributions distinctes, pour chaque bloc de collectivités locales. Au total, il représente un milliard d'euros, réparti à hauteur de 25 % du montant total pour les communes (1 924 concernées), 25 % pour les EPCI (141 concernés), 22 % pour les départements (50 concernés) et 28 % pour les régions (12 régions métropolitaines concernées).

Il se distingue tout particulièrement des dispositifs préexistants de fonds de réserve par son caractère **obligatoire** (et non facultatif) et **acyclique** (et non contracyclique).

Le tableau suivant synthétise les modalités actuelles du dispositif.

	Bloc communal	Départements	Régions
Assiette	– Recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes et EPCI à fiscalité propre. Les EPT membres de la MGP ne sont pas concernés par ce dispositif.	– RRF des départements, de la Ville de Paris, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.	– RRF des régions, du département de Mayotte, de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, à l'exception des collectivités

	– Plafonnement à hauteur de 2 % des RRF telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles. Ces RRF sont minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel. En outre, pour les communes membres de la Métropole du Grand Paris, ces RRF sont minorées de la dotation individuelle versée au fonds de compensation des charges territoriales. Les métropoles de Paris et de Lyon sont concernées par ce prélèvement, après affectation à leurs RRF d'un coefficient de respectivement 70,87 % et 44,55 % afin de tenir compte de leurs compétences. – Si la contribution devait excéder 2 % des RRF, ou était inférieure à 1 000 euros pour les communes, la différence serait répartie entre les autres collectivités contributrices du même statut juridique (communes/EPCI)	– Plafonnement à hauteur de 2 % des RRF du budget principal, constatées dans le compte de gestion afférent. – Pour les collectivités à statut particulier assurant en partie des compétences régionales, un coefficient permet de répartir les ressources prises en compte dans la contribution des départements d'une part, et des régions d'autre part. – Si la contribution devait excéder 2 % des RRF, la différence serait répartie entre les autres départements contributeurs.	qui n'étaient pas contributrices, l'année précédente, au fonds de solidarité régional (régions de Corse et d'outre-mer). – Pour les collectivités à statut particulier assurant en partie des compétences départementales, un coefficient permet de répartir les ressources prises en compte dans la contribution des départements d'une part, et des régions d'autre part. – Plafonnement à hauteur de 2 % des RRF du budget principal, constatées dans le compte de gestion afférent. – Si la contribution devait excéder 2 % des RRF, la différence est répartie entre les autres régions contributrices.
Montant de la contribution de la strate	500 millions d'euros	220 millions d'euros	280 millions d'euros
Collectivités contributrices au sein de la strate	– Communes dont l'indice synthétique de ressources et de charges (ISRC) est supérieur à 110 % de l'ISRC moyen des communes – EPCI dont l'ISRC est supérieur à 110 % de l'ISRC moyen des EPCI – Les communes suivantes sont exemptées : Les 250 premières communes de 10 000 habitants ou plus éligibles à la DSU (soit 35 % des 706 communes éligibles) ; Les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants	– Collectivités dont l'indice de fragilité sociale est inférieur ou égal à l'indice médian	Selon les modalités de répartition des contributions du Fonds de solidarité régional

	éligibles à la DSU (soit 23,6 % des 127 communes éligibles) ; Les 2 500 premières communes éligibles à la part « cible » de la DSR (soit 23,3 % des 10 739 communes éligibles) ; Les 115 premières communes éligibles à la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (soit 89 % des 129 communes éligibles).		
Répartition de la contribution au sein de la strate	– Tout d'abord, la contribution est répartie à parts égales entre la strate communale et la strate des EPCI à fiscalité propre – Puis, elle est répartie, au sein de ces deux strates de manière indépendante, entre collectivités contributrices en fonction de leur population « DGF », multipliée par l'écart relatif entre l'ISRC de la collectivité d'une part, et 110 % de l'ISRC moyen des collectivités du même statut juridique (communes/EPCI)	– Répartition entre collectivités contributrices, en fonction de leur population « DGF », multipliée par l'écart relatif entre l'indice de fragilité sociale médian de l'ensemble des collectivités et l'indice de fragilité sociale des collectivités contributrices	– Selon les modalités de répartition des contributions du Fonds de solidarité régional
Modalités de calcul de l'ISRC	L'ISRC dépend des deux rapports suivants : – À hauteur de 75 %, du rapport entre le potentiel financier par habitant de la commune (potentiel fiscal pour les EPCI) et le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes (potentiel fiscal pour les EPCI) – À hauteur de 25 %, du rapport entre le revenu moyen par habitant de la commune/de l'EPCI et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des communes/EPCI	– Pas d'utilisation d'un ISRC	– Pas d'utilisation d'un ISRC
Modalités de reversement	– Le produit de la contribution est mis en réserve, puis reversé les trois années suivant sa mise en réserve à hauteur d'un tiers par année et dans la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours – 10 % du reversement abonde le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.	– Modalités identiques – 10 % du reversement abonde le Fonds national de péréquation des droits de mutation – 90 % du reversement revient aux départements au <i>prorata</i> de leur contribution	– Modalités identiques – 10 % du reversement abonde le Fonds de solidarité régional – 90 % du reversement revient aux régions au <i>prorata</i> de leur contribution

	– 90 % du reversement revient aux collectivités du bloc communal au <i>prorata</i> de leur contribution		
Modalités de perception		Prélèvements par douzième à travers le compte <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	
Montant total	– 255 millions d’euros pour les communes, soit 106 800 euros par commune contributrice en moyenne – 255 millions d’euros pour les EPCI, soit 2 millions d’euros par EPCI contributeur en moyenne	– 220 millions d’euros pour les départements, soit 4,313 millions d’euros par département contributeur en moyenne	– 270 millions d’euros pour les régions, soit 20,7 millions d’euros par région contributrice en moyenne

Source : commission des finances

1. La contribution assise sur les ressources fiscales du bloc communal

Cette première contribution repose sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes d’une part, et des EPCI à fiscalité propre d’autre part. **Il s’agit de facto de deux contributions séparées, qui suivent néanmoins des règles similaires.** Les établissements publics territoriaux (EPT) membres de la Métropole du Grand Paris (MGP) ne sont pas concernés par ce dispositif, en raison de la difficulté de déterminer précisément l’assiette équitable de ressources sur laquelle reposerait le prélèvement. Cette exclusion suscite des critiques de la part d’autres EPCI à fiscalité propre, à la situation financière similaire, et qui sont, eux, contributeurs au DILICO.

Ces deux contributions sont plafonnées à hauteur de 2 % des RRF, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et, pour les EPCI, du produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d’une mutualisation de services entre chaque EPCI et ses communes membres. En outre, pour les communes membres de la MGP, ces RRF sont minorées de la dotation individuelle versée au fonds de compensation des charges territoriales.

Pour les communes, si cette contribution devait excéder le plafond de 2 % ou être inférieure à 1 000 euros, le montant excédentaire serait réparti entre **les autres communes contributrices**. Ces communes à faible contribution seraient donc *de facto* exonérées. Pour les EPCI, si cette contribution devait excéder ce plafond de 2 % des RRF et uniquement dans ce cas, la différence serait répartie entre les autres EPCI contributeurs.

Le montant de la contribution globale du bloc communal atteint 500 millions d’euros. La contribution est répartie à parts égales entre d’une part les communes (250 millions d’euros), et d’autre part les EPCI à fiscalité propre (250 millions d’euros). Au sein de ces deux groupes, et de manière indépendante, la contribution du groupe **est répartie entre les collectivités contributrices en fonction de deux variables :**

– leur population « DGF », c'est-à-dire la population issue du recensement majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. Cette dernière majoration est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles à la DSU ou à la première fraction de la DSR (article L. 2 334-2 du CGCT) ;

– l'écart relatif entre un indice synthétique de ressources et de charges (ISRC) de la collectivité d'une part, et 110 % de l'ISRC moyen des collectivités du même statut juridique (communes/EPCI).

Cet ISRC repose sur les deux variables suivantes :

– à hauteur de 75 %, sur le rapport entre le potentiel financier (potentiel fiscal pour les EPCI) par habitant de la commune ou de l'EPCI, et le potentiel financier (potentiel fiscal pour les EPCI) moyen par habitant de l'ensemble des communes/EPCI ;

– à hauteur de 25 %, sur le rapport entre le revenu moyen par habitant de la commune ou de l'EPCI, et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des communes ou EPCI.

Au sein de chaque groupe de collectivités, soit les communes d'une part et les EPCI d'autre part, **les collectivités contributrices sont celles dont l'ISRC est supérieur à 110 % de l'indice moyen des autres collectivités du même groupe (communes ou EPCI)**. L'objectif est de répartir le prélèvement en fonction des moyens contributifs des collectivités, exprimés par le potentiel financier ou fiscal d'une part, et le revenu moyen par habitant d'autre part.

Sont exemptées du dispositif les communes suivantes, considérées comme fragiles en raison de leur bénéfice de mécanismes de péréquation verticale :

– les 250 premières communes de 10 000 habitants ou plus éligibles à la DSU (soit 35 % des 706 communes éligibles) ;

– les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la DSU (soit 23,6 % des 127 communes éligibles) ;

– les 2 500 premières communes éligibles à la part « cible » de la DSR (soit 23,3 % des 10 739 communes éligibles) ;

– les 115 premières communes éligibles à la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (soit 89 % des 129 communes éligibles).

Une fois les collectivités contributrices déterminées, la contribution est répartie entre elles, en fonction de leur population « DGF », multipliée par l'écart relatif entre l'ISRC de la collectivité d'une part, et 110 % de l'ISRC moyen des collectivités du même statut juridique (communes ou EPCI) d'autre part. Le calcul de la répartition est donc opéré de manière indépendante au sein des communes éligibles d'une part, et des EPCI éligibles d'autre part.

Le prélèvement est opéré par douzièmes à travers le compte *Avances aux collectivités territoriales*.

Le produit de la contribution est mis en réserve, puis reversé les trois années suivant sa mise en réserve à hauteur d'un tiers par année et dans la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours. Ces versements annuels se répartissent de la manière suivante :

– 10 % des versements reviennent au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;

– 90 % des versements reviennent aux collectivités du bloc communal au prorata de leur contribution. Les sommes mises en réserve reviennent donc principalement aux collectivités contributrices.

L'affectation d'une part minoritaire du versement à des fonds de péréquation serait nécessaire pour assurer la conformité du dispositif à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Globalement, ce mécanisme de lissage conjoncturel des recettes des collectivités représenterait en 2025 pour les communes un montant compris entre 0,03 euro et 301,6 euros par habitant et un montant moyen de 14,18 euros par habitant. Pour les EPCI, il représenterait un montant compris entre 0,07 euro et 26,3 euros par habitant, et un montant moyen de 8,97 euros par habitant.

2. La contribution assise sur les ressources fiscales des départements

Cette deuxième contribution repose sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF) des départements, de la Ville de Paris, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

La contribution des départements est plafonnée à hauteur de 2 % des RRF. Pour les collectivités assurant en partie des compétences régionales (la Ville de Paris, la collectivité de Corse, la métropole de Lyon, la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique), ces recettes sont affectées, respectivement, d'un coefficient de 29,13 %, 43,44 %, 55,45 %, 79,82 % et 81,58 %, correspondant au pourcentage de leurs recettes liées à l'exercice de leurs compétences départementales.

Si la contribution d'un département devait excéder 2 % de ses RRF, la différence serait répartie entre les autres collectivités contributrices précitées.

Le montant de la contribution des départements atteint 220 millions d'euros. Pour déterminer quelles sont les collectivités contributrices, il est fait appel à l'indice de fragilité sociale. Les collectivités contributrices sont celles dont l'indice

de fragilité sociale est inférieur ou égal à l'indice médian. Cet indice, institué par l'article 208 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾, est employé dans le droit existant pour la répartition du Fonds de péréquation des DMTO. Il correspond à la somme des rapports suivants :

- le rapport entre la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;

- le rapport entre la proportion de bénéficiaires de l'allocation personnalisée pour l'autonomie prévue à l'article L. 232-1 du même code dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;

- le rapport entre la proportion de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap prévue à l'article L. 245-1 du même code dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements ;

- le rapport entre le revenu par habitant moyen des départements et le revenu par habitant du département.

L'indice est par ailleurs majoré de 20 % pour les départements dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 17 %, et de 10 % pour les départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 10 %.

Les collectivités contributrices sont celles dont l'indice de fragilité sociale est inférieur ou égal à l'indice médian. Une fois les collectivités contributrices déterminées, la contribution est répartie entre elles, en fonction de leur population « DGF » multipliée par l'écart relatif entre l'indice de fragilité sociale médian de l'ensemble des collectivités et l'indice de fragilité sociale des collectivités contributrices. Le prélèvement est opéré par douzièmes à travers le compte *Avances aux collectivités territoriales*.

Le produit de la contribution est mis en réserve, puis reversé les trois années suivant sa mise en réserve à hauteur d'un tiers par année et dans la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours. Les versements annuels se répartissent de la manière suivante :

- 10 % des versements abondent le Fonds national de péréquation des droits de mutation ;

- 90 % des versements reviennent aux départements au *pro rata* de leur contribution.

Globalement, ce mécanisme de lissage conjoncturel des recettes des collectivités représenterait en 2025 une mise en réserve comprise entre 8 centimes et 13,6 euros par habitant, pour un montant moyen de 5,48 € par habitant.

(1) [*Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*](#)

3. La contribution assise sur les ressources fiscales des régions

Cette troisième contribution repose sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF) des régions, de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Comme pour les autres collectivités, cette contribution est plafonnée à hauteur de 2 % des RRF de leur budget principal, constatées dans le compte de gestion afférent. Pour les collectivités à statut particulier remplissant partiellement des compétences départementales (la collectivité de Corse, la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique), ces recettes sont affectées, respectivement, d'un coefficient de 56,56 %, 20,18 % et 18,42 %.

Si la contribution d'une région devait excéder 2 % de ses RRF, la différence serait répartie entre les autres régions contributrices. Le montant de la contribution des régions atteint 280 millions. **La contribution des régions est répartie selon les modalités de répartition du Fonds de solidarité régional, qui reposent sur un indice de ressources.** Pour chaque région, cet indice de ressources est déterminé en additionnant les montants suivants :

- le produit perçu l'année précédente par la collectivité au titre de la fraction de TVA attribuée en application de l'article 8 de la loi de finances pour 2021¹, en compensation de la suppression progressive de la CVAE ;

- le montant perçu au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, en application de l'article 78 de la loi de finances pour 2010⁽²⁾ ;

- le produit perçu l'année précédente par la collectivité au titre des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER).

Les collectivités pour lesquelles cet indice, rapporté au nombre d'habitants, est inférieur à 0,8 fois l'indice par habitant moyen constaté pour l'ensemble des régions ne contribuent pas au DILICO. La collectivité de Corse et les régions d'outre-mer sont donc de ce fait exonérées.

À l'instar des autres contributions, 10 % des versements abondent le fonds de péréquation spécifique à la strate de collectivités concernée, en l'occurrence le Fonds de solidarité régional et les 90 % restants reviennent aux régions au *prorata* de leur contribution.

En 2025, cette contribution des régions métropolitaines représenterait 4,28 euros par habitant.

(1) [*Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021*](#)

(2) [*Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010*](#).

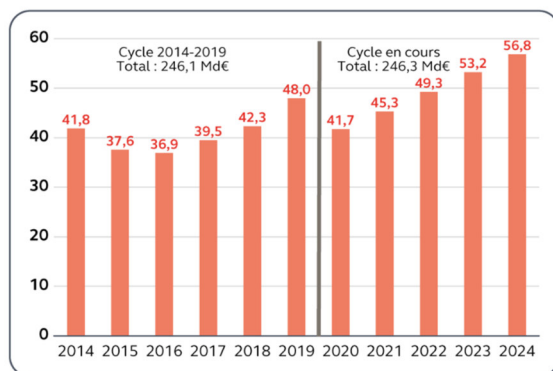
4. Dans sa forme actuelle, le DILICO présente certaines insuffisances limitant son efficacité et sa légitimité

a. Effets du DILICO en 2025 sur l'évolution des dépenses des collectivités

Les effets précis du DILICO sont complexes à déterminer. Son objectif initial consistait à limiter, temporairement, la progression des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales, à travers la mise en œuvre d'une « épargne forcée ». Dans un rapport récent ⁽¹⁾, la Cour des comptes souligne que sur les huit premiers mois de l'année 2025, les DRF ont progressé de 1,5 %, contre 2 % anticipé par le rapport d'avancement annuel 2025 du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT). Les dépenses d'investissement ont quant à elles stagné, contre une augmentation de 6,9 % prévue par le rapport d'avancement. Ces données pourraient évoluer au cours du dernier quadrimestre. Les perspectives d'évolution demeurent incertaines, notamment en raison du cycle électoral atypique actuel, qui a conduit à une hausse continue des dépenses d'investissement sans temps de latence après les élections municipales de 2020 (voir graphique ci-dessous).

EVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS ENTRE 2014 ET 2024

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Les données actuelles suggèrent néanmoins un ralentissement net des dépenses, en particulier des dépenses d'investissement. Ce résultat ne serait pas surprenant : à très court terme, les dépenses d'investissements constituent la variable d'ajustement la plus simple à manier pour les élus locaux face à une réduction de leurs ressources.

Par ailleurs, le déficit des collectivités locales atteint 14,1 milliards d'euros en août, contre 16,4 milliards d'euros l'année précédente. L'absence de dégradation du déficit soulignerait l'effectivité des engagements des élus locaux à contribuer à la réduction du déficit public. Elle permettrait également d'alléger les craintes que

(3) Cour des comptes, octobre 2025, rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2

le DILICO conduise à une hausse du recours à l'emprunt des collectivités, ce qui aurait été contreproductif.

b. Répartition des prélèvements du DILICO entre les collectivités en 2025

Les modalités actuelles de répartition des prélèvements du DILICO affectent davantage les régions et les départements que le bloc communal, en particulier les communes. Les communes représentent en effet 40,4 % des DRF, tandis que leur prélèvement au titre du DILICO n'atteint que 25 % du total. En outre, la situation financière défavorable des départements n'a pas conduit à un prélèvement sensiblement réduit par rapport aux communes.

Par ailleurs, la Métropole du Grand Paris et ses EPT ne sont que très faiblement affectés par le DILICO. Dans l'hypothèse où les modalités de calcul du DILICO s'appliqueraient à la MGP comme à toute autre intercommunalité, et qu'aucun plafonnement n'aurait été institué, son prélèvement aurait atteint 315 millions d'euros. Or, l'essentiel des ressources de la MGP sont portées par les EPT. Ces EPT ne disposant pas de potentiel financier, ils ne sont pas prélevés au titre du DILICO. Ces ressources ne sont donc pas prises en compte dans le calcul du montant de la contribution. Le prélèvement de la MGP au titre du DILICO n'atteint donc que 5 millions d'euros, et les EPT sont exclus du champ du DILICO 2 en raison de l'absence de potentiel financier. Cette situation a suscité de vives critiques de la part d'autres intercommunalités, et devrait rappeler l'urgence d'apporter un cadre juridique stable et juste aux relations entre la MGP, ses EPT et leurs communes.

c. Effets du DILICO sur le déficit des administrations publiques et pluriannualité des contributions

L'intention du législateur, lors de l'institution du DILICO, consistait à ralentir la progression des DRF des collectivités locales à travers un dispositif d'épargne forcée. Au bout de trois ans, 90 % des montants prélevés sont ainsi restitués aux collectivités contributrices.

Cependant, selon le VII de l'article 186 de la loi de finances initiale pour 2025, le produit de la contribution mentionnée devrait être reversé les trois années suivant sa mise en réserve, à hauteur d'un tiers par année, mais **dans la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours**. En d'autres termes, si le DILICO n'est pas reconduit en 2026, le montant de la contribution serait nul, annulant intégralement le reversement des sommes prélevées. Ainsi, **en cas de rejet du PLF 2026, de suppression de l'article 75 du PLF, ou d'adoption de loi spéciale, près de 330 millions d'euros ne seraient pas reversés aux collectivités, et le milliard d'euros prélevé en 2025 serait conservé sur un compte de tiers au passif du bilan de l'État**.

De même, si seul l'article 75 n'était pas adopté, chaque année à partir de 2026, les prélèvements augmenteraient, jusqu'en 2028, davantage que les reversements, comme l'illustre le graphique ci-après.

RYTHME DES PRÉLÈVEMENTS ET REVERSEMENTS EN CAS DE RECONDUCTION À L'IDENTIQUE DU DILICO

	2025	2026	2027	2028	2029
Prélèvement	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Reversement 2025		333	333	333	
Reversement 2026			333	333	333
Reversement 2027				333	333
Reversement 2028					333
Total reversement annuel	0	333	666	1 000	1 000
Reste mise en réserve	1 000	1667	2 000	2 000	2 000

Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

Enfin, le prélèvement de 2025 au titre du DILICO ne devrait avoir aucun effet sur le solde du budget de l'État, en raison d'un versement de même montant du compte de concours financiers – sur lequel le prélèvement transite – à un compte de tiers au passif du bilan de l'État. Les recettes prélevées font en effet l'objet d'une dépense du compte de concours financiers vers un compte de tiers (compte de classe 4), dans l'attente de leur reversement. Pour cette même raison, les recettes prélevées, même si elles ne sont pas immédiatement mobilisables par les collectivités, sont comptabilisées dans les recettes totales des collectivités l'année du prélèvement, et ne participent pas ainsi à l'amélioration du solde de l'État. Ce traitement en comptabilité nationale devra être confirmé par l'INSEE à l'occasion de la publication des comptes de la Nation. Ce traitement comptable a pour conséquence de ne pas faire apparaître l'amélioration escomptée du solde des administrations publiques de 1 milliard d'euros.

d. Fondements juridiques du DILICO

Dans son rapport précité, la Cour des comptes relève que les prélèvements des départements et des régions au titre du DILICO présentent des fondements juridiques incertains. En effet, les contributions du DILICO sont imputées sur le montant des douzièmes de fiscalité prévus aux articles L. 2332-2, L. 3332-1-1 et L. 4331-2-1 du CGCT.

Or, l'article L. 3332-1-1 du CGCT mentionne les taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte des départements, ainsi que la part du produit de la TICPE affectée à chaque département et versée mensuellement à raison du droit à compensation au titre du transfert par l'État de la compétence relative au RSA. L'article L. 4331-2-1 mentionne quant à lui les taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte des régions, ainsi que la part du produit de l'accise sur les énergies – dont la TICPE fait partie – affectée à chaque région et à la collectivité de Corse à raison du droit à compensation du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Pourtant, l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». Les ressources de compensation des transferts de la compétence relative au RSA d'une part, et à la formation professionnelle et à l'apprentissage d'autre part, ne peuvent pas être réduites. Les contributions au titre du DILICO ne peuvent donc pas être prélevées sur ces produits.

Or, il est difficile d'affirmer que les départements et les régions perçoivent encore des « taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État » pour leur compte. La Cour des comptes affirme que ces transferts n'en relèvent pas, et ne peuvent pas y être assimilés, et appelle à élargir l'assiette du prélèvement pour consolider ses fondements juridiques.

II. DROIT PROPOSÉ

Le présent article prévoit des ajustements légistiques rétroactifs, applicables à l'année 2025, concernant **deux points du premier dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 1)**, en réponse aux recommandations émises par la Cour des comptes dans le fascicule 2 de son rapport sur les finances publiques locales 2025.

1. L'élargissement de l'assiette des prélèvements

En premier lieu, l'article 75 procède à un élargissement de l'assiette des prélèvements du DILICO 1, qui se limite actuellement aux « taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte » des collectivités contributrices. Or, comme indiqué précédemment, l'État ne perçoit plus de taxes et impositions perçues par voie de rôle pour le compte des départements et des régions.

Dès lors, le 2° de l'article 75 prévoit une imputation des contributions sur les ressources suivantes :

- les taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte des collectivités contributrices ;
- les fractions de TVA attribuées aux collectivités contributrices ;
- en cas d'insuffisance des ressources précédentes, les attributions de DGF des collectivités contributrices ;
- en cas d'insuffisance des attributions de DGF, les attributions du PSR visant à compenser la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Cette disposition n'aura aucun impact sur le montant des contributions prévues en loi de finances pour 2025. Elle a pour seul but de consolider l'assise juridique de ces

contributions au titre du DILICO. **Son adoption permettra d'éviter une situation d'insécurité juridique née de l'écart entre l'intention claire du législateur (prévoir un dispositif d'épargne forcée assis sur les ressources des collectivités) et une rédaction erronée** limitant cette contribution aux « taxes et impositions perçues par voie de rôle par l'État pour le compte » des collectivités contributrices.

2. La correction des dispositions attribuant un caractère pluriannuel au DILICO 1

En deuxième lieu, l'article 75 propose une correction de dispositions conférant une pluriannualité au prélèvement de 1 milliard d'euros du DILICO 1, laissant penser que celui-ci est reconductible chaque année.

Le 3° de cet article supprime ainsi la mention de « la limite du montant du produit de la contribution pour l'année en cours » imposée au montant du reversement au titre du DILICO. Cette limite aurait empêché, en l'absence de reconduction du DILICO 1 en 2026, 2027 puis 2028, de rendre les sommes prélevées aux collectivités. Cette disposition permettra donc un reversement de 300 millions d'euros chaque année, conformément à l'intention du législateur.

Le 1° de l'article 75 prévoit de même de corriger la rédaction de la contribution du bloc communal au titre du DILICO, qui prévoit actuellement que cette contribution est calculée « chaque année », laissant penser contrairement à l'intention du législateur, que le DILICO 1 serait reconductible.

3. Divers ajustements de forme

Enfin, l'article 75 procède à divers ajustements légistiques sans importance de fond. Le 5° propose l'abrogation du gage. Le 6° prévoit une application rétroactive du DILICO 1 ainsi modifié.

Le 4° prévoit de consolider les multiples références aux données synthétiques sur la situation financière des communes (article L. 2313-1 du CGCT), de la métropole de Lyon (L. 3661-15), des régions, de la collectivité de Corse et de ses établissements publics (L. 4425-18), des métropoles, (L. 5217-10-14) de la collectivité de Guyane (L. 71-111-14) et de Martinique (L. 72-101-14), en une seule mention des « données synthétiques sur la situation financière de la collectivité territoriale », parmi lesquelles les collectivités contributrices peuvent faire figurer des données dont le calcul tient compte des contributions au titre du DILICO 1.

Globalement, l'article 75 permet de tenir compte efficacement des remarques de la Cour des comptes relatives aux maladroites légistiques du DILICO 1. Le rejet de cet article entraînerait une reconduction sur plusieurs années du DILICO 1 et ferait peser une incertitude juridique inappropriée sur les contributions des départements et des régions. Le rapporteur spécial émet donc un avis favorable à son adoption, et s'est opposé aux amendements de suppression examinés par la commission des finances.

Article 76

Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 2)

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article prévoit l’instauration d’un deuxième dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO 2), suivant l’architecture du DILICO 1 telle qu’ajustée par l’article 75 du PLF 2026.

– Son montant serait rehaussé à 2 milliards d’euros, avec une répartition mettant relativement davantage à contribution les communes (720 millions d’euros) et moins les départements (280 millions d’euros) par rapport au DILICO 1. Afin de rehausser ce montant, les seuils d’éligibilité pour les communes et EPCI seraient abaissés. Les départements éligibles au Fonds de sauvegarde des départements, modifié à l’article 77 du présent PLF, seraient exemptés en 2026.

– Les versements des prélèvements seraient effectués sur cinq ans, soit deux ans de plus que le DILICO 1. Ces versements concerneraient 80 % du montant des prélèvements contre 90 % pour le DILICO 1, la différence étant affectée à des fonds de péréquation horizontale (FPIC, FSR, FNPDMTO).

– Les versements seraient conditionnés, pour chaque contribution, à un objectif d’évolution des dépenses comparé à l’évolution du PIB en valeur, inflation comprise. Pour chaque contribution (communes, EPCI, départements et régions), l’évolution des dépenses des collectivités contributrices, pour chaque contribution, est évaluée.

Si celle-ci est inférieure à l’évolution du PIB, les contributions seraient entièrement reversées à toutes les collectivités contributrices de la strate.

Si celle-ci est supérieure de plus d’un point de pourcentage à l’évolution du PIB, les contributions ne seraient pas reversées à toutes les collectivités contributrices de la strate.

Enfin, si elle est supérieure à l’évolution du PIB, mais de moins d’un point de pourcentage, le versement serait individualisé et proportionné : il est réduit de 1 % pour chaque 0,01 point d’évolution des dépenses de la collectivité contributrice supérieure à l’évolution du PIB.

I. DROIT ACTUEL

Le présent rapport présente les dispositions actuellement en vigueur dans le cadre du commentaire précédent de l’article 75 du PLF 2026.

Pour mémoire, le DILICO 1 atteignait 1 milliard d’euros, répartis entre les communes (250 millions d’euros), les EPCI (250 millions d’euros), les départements (220 millions d’euros) et les régions (280 millions d’euros). Cette répartition a fait l’objet de critiques concernant la mise à contribution, disproportionnée pour les départements et relativement faible pour les communes. Les communes représentent en effet 40,4 % des DRF, tandis que leur prélèvement au titre du DILICO n’atteint que 25 % du total.

La répartition du DILICO 1 entre ces quatre catégories de collectivités dépendait de plusieurs critères de ressources et de charges. Pour le bloc communal, le seuil d'éligibilité était déterminé par un indice synthétique de ressources et de charges (ISRC). Les communes et EPCI à fiscalité propre dont l'ISRC était supérieur à 110 % de l'ISRC moyen de respectivement l'ensemble des communes et l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, étaient mis à contribution. L'ensemble des départements dont l'indice de fragilité sociale était inférieur ou égal à l'indice médian était mis à contribution.

Le reversement des prélèvements du DILICO 1 était prévu sur trois ans, en 2026, 2027 et 2028. Une fraction de 10 % était prélevée avant reversement. Elle était affectée, par strate, aux dispositifs de péréquation horizontale correspondant à cette strate : le FPIC pour les communes et EPCI, le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) pour les départements et le FSR pour les régions.

II. DROIT PROPOSÉ

L'architecture du DILICO 1, sous la forme ajustée par l'article 75 du PLF, serait reconduite dans son intégralité : assiette, modalités de détermination des collectivités éligibles par strate, de répartition de la contribution par strate, de perception et de reversement. En particulier, l'ensemble des exemptions seraient reconduites, et même complétées, pour 2026, par une exemption des départements éligibles au fonds de sauvegarde des départements (FSD). L'exclusion du champ du DILICO 2 des établissements publics territoriaux (EPT) membres de la métropole du Grand Paris (MGP) demeurerait une anomalie, complexe à corriger, mais qui nécessitera à court terme des ajustements imposés par l'équité entre les territoires.

Les modifications proposées pour la définition du régime du DILICO 2 concernent les paramètres numériques : montants par strate, seuils d'éligibilité, calendrier de reversement, pourcentage du prélèvement affecté à la péréquation horizontale.

L'article 76 ajouterait en outre à l'architecture empruntée au DILICO 1 et aux paramètres numériques ajustés à la hausse, un mécanisme de conditionnalité, inspiré des « contrats de Cahors », concernant les reversements des contributions au titre du nouveau dispositif.

1. Montant et répartition du DILICO 2

Le montant du DILICO 2 atteindrait 2 milliards d'euros, répartis entre les communes (720 millions d'euros), les EPCI à fiscalité propre (500 millions d'euros), les départements (280 millions d'euros) et les régions (500 millions d'euros).

Le rapporteur spécial reconnaît que la répartition proposée repose sur un raisonnement de justice fiscale, visant à faire contribuer les collectivités à hauteur de leurs capacités financières.

Afin de permettre le rehaussement de la contribution des EPCI à fiscalité propre et des communes, l'article 76 propose un abaissement des seuils d'éligibilité respectifs de ces collectivités. Il prévoit que ces seuils d'éligibilité passent respectivement de 110 % à 100 % de l'indice synthétique de ressources et de charges (ISRC) pour les communes, et de 110 % à 80 % de l'ISRC pour les EPCI à fiscalité propre.

Les modalités de calcul du niveau de la contribution de chaque collectivité seraient ajustées en conséquence. La contribution totale de la strate (720 millions d'euros pour les communes et 500 millions d'euros pour les EPCI à fiscalité propre) serait répartie entre chaque collectivité de la strate en fonction de la population de la collectivité éligible, multipliée par l'écart relatif entre l'ISRC de la collectivité et, respectivement, 100 % de l'ISRC moyen pour les communes et 80 % de l'ISRC moyen pour les EPCI.

Cet abaissement des seuils d'éligibilité et du pourcentage de l'ISRC moyen de la strate employé pour le calcul de la contribution de chaque collectivité éligible, de 110 % à 100 % pour les communes et de 110 % à 80 % pour les EPCI à fiscalité propre, aura pour conséquence d'élargir significativement l'assiette des contributeurs. Des collectivités moins aisées seront ainsi mises à contribution. En 2026, environ 3 600 communes, 500 EPCI à fiscalité propre, 50 départements et 12 régions seraient prélevés au titre du DILICO 2.

À propos des montants et les modalités de répartition du DILICO 2, le rapporteur spécial considère que ses montants globaux pourraient être ajustés en fonction de compromis parlementaires. Dans cet esprit, le rapporteur se déclare ouvert à des amendements portant sur les valeurs de la contribution globale (2 milliards d'euros) et, en conséquence, sur les taux d'ISRC modifiés, mais rejetterait des propositions de modification des modalités de répartition qui répondent à des différences objectives de situation financière des collectivités concernées, et reprendraient la rédaction du DILICO 1.

2. Modalités de reversement du DILICO 2

a. Augmentation de la fraction reversée à la péréquation horizontale et allongement du calendrier de reversement des prélèvements

Dans un premier temps, l'article 76 prévoit **d'accroître le pourcentage des contributions des collectivités affectées à des dispositions de péréquation horizontale à 20 %, contre 10 % pour le DILICO 1**. En d'autres termes, plutôt que de reverser 90 % de la contribution directement aux collectivités contributrices, et de financer avec la fraction restante de 10 % la péréquation horizontale, le DILICO 2 reverserait 80 % de la contribution directement aux collectivités

contributrices pour mieux financer le FPIC, le FSR et le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO). Cette mesure ravive le débat classique sur le niveau de la péréquation horizontale, qui oppose solidarité entre collectivités et libre usage de leurs ressources. À titre personnel, le rapporteur spécial considère qu'il ne faudrait pas associer dans un même dispositif les deux ambitions que sont la baisse des inégalités entre collectivités par la péréquation, et le ralentissement de la croissance de leurs dépenses. Il a également pu constater que l'idée d'une hausse de la péréquation horizontale suscite dans ce contexte et très logiquement de fortes réticences de la part des collectivités locales. Il a ainsi proposé, en commission, de réduire à 10 % la part du DILICO 2 affectée à la péréquation horizontale.

Dans un deuxième temps, l'article 76 propose de **modifier le calendrier de reversement des contributions du DILICO 2**. Un étalement sur cinq ans, soit deux ans de plus que le DILICO 1, permettrait en effet, comme le montre le gouvernement, de synchroniser le DILICO 2 avec le nouveau renouvellement général des conseils municipaux. Il permettra également à l'État d'allonger la durée de l'épargne forcée non rémunérée des collectivités, qui constituait déjà l'objectif principal du DILICO 1.

Cet allongement du calendrier, pris isolément, repose sur l'hypothèse que l'architecture initiale du DILICO 1 permettait de ralentir la croissance des dépenses des collectivités locales, et qu'elle n'entraînerait pas une hausse correspondante de leur endettement. Il est trop tôt pour évaluer ces effets pour l'exercice 2025, et il est donc difficile d'apprécier l'effet de l'allongement de l'échéancier de reversement qui est porté par le DILICO 2

Le principal intérêt de cet allongement du calendrier, pour le gouvernement, réside dans son articulation avec le mécanisme de conditionnalité analysé ci-dessous. Leur combinaison permettra en effet d'établir une incitation sur cinq ans, plutôt que trois ans dans le DILICO 1, à la modération de la croissance des dépenses. En d'autres termes, l'allongement du calendrier, isolé, a pour effet d'allonger la durée de l'épargne forcée non rémunérée des collectivités. Combiné avec le mécanisme de conditionnalité, il crée une pression pluriannuelle à la modération de la croissance des dépenses.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial s'opposerait au maintien d'un calendrier de reversement étalé sur cinq ans en l'absence d'un remaniement significatif du mécanisme de conditionnalité, qu'il n'estime pas pertinent tel qu'il est développé par le projet de loi.

b. Mise en œuvre d'un mécanisme de conditionnalité des reversements

Le D du VII du présent article prévoit un mécanisme de conditionnalité des reversements aux collectivités de leur contribution au titre du DILICO 2 en fonction de l'écart entre :

– le taux moyen d'évolution des dépenses, hors emprunts et dettes assimilées, des collectivités contributrices, évalué séparément pour les quatre différentes contributions, entre l'avant-dernier et le dernier exercice ;

– et le taux d'évolution du PIB en valeur, c'est-à-dire intégrant l'inflation des prix à la consommation.

Trois scénarios de reversements aux collectivités contributrices sont proposés :

– Si le taux d'évolution moyen des dépenses est strictement inférieur à l'évolution du PIB, l'intégralité des contributions est reversée à toutes les collectivités contributrices ;

– Si le taux d'évolution moyen des dépenses est supérieur de plus d'un point de pourcentage à l'évolution du PIB, il n'y a lieu à aucun reversement des contributions

– Si le taux d'évolution moyen des dépenses est supérieur à l'évolution du PIB, mais ne l'excède pas de plus d'un point de pourcentage, les contributions sont reversées de manière individualisée et proportionnée. Le taux de reversement est réduit de 1 % pour chaque 0,01 point d'évolution des dépenses de la collectivité contributrice supérieure à l'évolution du PIB.

À titre d'exemple, si le taux d'évolution moyen des dépenses des communes contributrices, en 2027, est égal à 3 %, et que le PIB croît de 2,3 % en volume, le troisième scénario s'applique. Les communes contributrices dont l'évolution des dépenses excède 3,3 %, soit un point de pourcentage au-dessus de l'évolution du PIB en volume, ne perçoivent pas de reversement au titre de l'année 2027 (1/5^{ème} de leur contribution de 2026). Les communes contributrices dont l'évolution des dépenses est limitée à 2,6 % perçoivent $(3,3-2,6) * 100 \%$ du versement qui leur est dû, c'est-à-dire 70 %.

Ce mécanisme de conditionnalité soulève plusieurs questions. La première porte sur l'incohérence entre les scénarios 1 et 2, d'une part, qui prévoient respectivement une récompense ou une sanction **collective** en prévoyant ou en excluant le reversement intégral de leurs contributions aux collectivités contributrices, et le troisième scénario d'autre part qui prévoit un reversement **individualisé et proportionné** à l'effort de chaque collectivité contributrice.

La deuxième interrogation porte sur l'absence de prise en compte de différents facteurs de croissance des dépenses des collectivités locales, qui leur sont extérieurs et sur lesquels elles n'ont aucune influence. On peut citer, entre autres :

– les transferts de compétences aux collectivités locales, telles que les compétences relatives à l'accueil du jeune enfant, transférées par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi ;

- L'évolution démographique ;
- L'augmentation par le Parlement d'un dispositif de fiscalité locale, affecté à des dépenses particulières (GEMAPI, taxe de séjour, versement mobilité) ;
- La réorientation ou l'augmentation des subventions de l'État, au bénéfice de certaines collectivités locales, dont les dépenses d'investissement augmenteraient en conséquence (plan Marseille en Grand, collectivités bénéficiaires de la DSEC après un événement climatique majeur, etc.).

Le rapporteur spécial rappelle que les alternatives à montants égaux, au DILICO 2, ne sont pas favorables aux collectivités. Un prélèvement sur leurs recettes sans reversement serait excessif. Une baisse de la DGF affecterait des collectivités au potentiel financier moins élevé que celles qui seraient atteintes par DILICO dans la mesure où les collectivités les plus favorisées ne perçoivent déjà plus de DGF ⁽¹⁾ et remettrait en question le financement des composantes péréquatrices de la DGF.

Le rapporteur note une très forte opposition au Parlement et au sein des différentes strates de collectivités au DILICO 2. Ce dispositif présente une extrême complexité et est particulièrement pénalisant pour les collectivités. Un compromis réaliste apparaît difficilement atteignable.

(1) En 2025, 2062 communes ont une DGF nulle suite à l'écrêtement, dont soit 592 de plus par rapport à 2024

Article 77

Mise en œuvre du fonds de sauvegarde pour les départements en 2026

Résumé du dispositif proposé

– Le présent article modifie les règles de répartition du Fonds de sauvegarde pour les départements (FSD) pour l'année 2026. Un département ne serait désormais éligible que si son indice de fragilité sociale est supérieur à 95 % de la moyenne de l'ensemble des départements, contre 80 % dans le droit existant.

– Il renvoie également à l'article 33 du PLF 2026, qui prévoit de nouvelles modalités de financement du FSD à travers un écrêtement de la dynamique des fractions de TVA attribuées aux collectivités locales en compensation de la suppression de la taxe d'habitation (TH) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

I. DROIT ACTUEL

Le Fonds de sauvegarde pour les départements (FSD), institué par l'article 208 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ est financé par une fraction de TVA attribuée en 2020 (250 millions d'euros) ainsi que par la dynamique annuelle de cette fraction (environ 50 millions d'euros, grâce à une forte hausse des recettes de TVA depuis 2020), en application du E du V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020. Sont éligibles à la dynamique du FSD les départements qui présentent une « baisse importante de produit de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) » et « une hausse importante des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active (RSA) ». Ces dispositions n'ont pas été précisées, faute du décret d'application pourtant prévu par cet article.

En 2023 la dégradation de la situation financière des départements a conduit leurs représentants à déterminer, avec le gouvernement, les modalités précises d'une première activation du FSD, permettant d'atteindre la répartition optimale des versements. L'article 252 de la loi de finances pour 2024 ⁽²⁾ a ainsi modifié, de manière dérogatoire pour la seule année 2024, les conditions de répartition du FSD. Ont ainsi été éligibles, pour cette année, les départements qui remplissaient les deux conditions cumulatives suivantes :

– un taux d'épargne brut inférieur à 12 % en moyenne sur les exercices 2021 et 2022, calculé dans les conditions prévues à l'article 208 de la loi de finances pour 2020 précité ;

– un indice de fragilité sociale, calculé dans les conditions prévues à ce même article 208, l'année précédant l'année de répartition, supérieur à 80 % de la moyenne de l'ensemble des départements.

(1) Loi n° 2019-1 479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Loi n° 2023-1 322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Cet indice de fragilité sociale résulte de la **somme de quatre rapports**, relatifs à la proportion de bénéficiaires d'aides sociales dans la population du département et cette proportion pour l'ensemble des départements (RSA, APA, PCH), et du rapport entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département.

L'attribution du FSD aux départements éligibles est constituée de deux enveloppes égales, l'une répartie selon l'indice de fragilité sociale majoré, l'autre selon l'indice de fragilité sociale majoré pondéré par la population INSEE du département.

Le financement du FSD a en outre bénéficié d'un abondement ponctuel de l'État en 2024, prévu par les articles 131 et 252 de la loi de finances pour 2024, qui revenait à doubler le montant des sommes affectées au FSD en 2022 et 2023 au titre de la dynamique annuelle de la fraction de TVA initialement attribuée au fonds. En d'autres termes, l'État a contribué à hauteur de 50 409 952 euros au financement du FSD, qui ne bénéficiait originellement que de la dynamique de la fraction initiale de TVA (250 millions d'euros) soit 21 432 263 euros en 2022 et 28 977 689 euros en 2023, pour un total cumulé de 50 409 952 euros.

En 2024, 14 ⁽¹⁾ départements ont ainsi été éligibles aux versements du FSD en raison de l'assouplissement des critères décidé en loi de finances. Il s'agissait de la première utilisation du dispositif. Les critères de répartition proposés ont été déterminés pour répondre à une commande préexistante de l'Assemblée des départements de France (ADF). En 2025, le montant alimentant le fonds, fondé sur l'évolution de la TVA nette budgétaire entre 2023 et 2024, atteindrait 32,1 millions d'euros. La loi de finances initiale pour 2025 n'a pas prévu de distribution.

II. DROIT PROPOSÉ

Le 1° de l'article 77 prévoit une légère correction légistique ajoutant la Ville de Paris aux collectivités locales concernées par le FSD. Est ainsi corrigée une omission de la loi de finances pour 2020, dont l'article 16 ne mentionne pas la ville de Paris, alors que son article 208 la rend éligible au Fonds

Le a) du 2° du même article propose l'abrogation des modalités de répartition initialement proposées par la loi de finances pour 2020, et qui n'ont finalement été utilisées depuis. En effet, le FSD n'a à ce jour vu d'application que dans le cadre des conditions dérogatoires prévues par la LFI 2024.

Dès lors, le b) du 2° prévoit de remplacer les modalités dérogatoires de répartition du versement au titre du FSD pour l'année 2024, par de nouvelles modalités de répartition **valables uniquement pour l'année 2026**. Le rapporteur

(1) Il s'agit des départements suivants : Aisne, Ardennes, Creuse, Gers, Gironde, Guadeloupe, Marne, Martinique, Meuse, Nièvre, Nord, Seine-Saint-Denis, Territoire de Belfort, Val-de-Marne.

spécial est conscient de la gravité de la crise du modèle de financement des départements.

Les conditions de versement proposées par le b) du 2° se résument dans la modification du critère d'éligibilité au FSD au titre de la « fragilité sociale ». Un département ne serait désormais éligible que si son indice de fragilité sociale était supérieur à 95 % de la moyenne de l'ensemble des départements, contre 80 % dans le droit existant.

En 2026, l'application de cette condition aurait pour effet de limiter à 30 le nombre de départements éligibles, contre 60 si les modalités dérogatoires de la LFI 2024 étaient employées à nouveau. Le gouvernement vise ainsi à concentrer réellement son soutien au titre du FSD sur les départements les plus fragiles, afin que les 300 millions d'euros qu'il propose d'attribuer au FSD ne soient pas saupoudrés entre 60 départements. À l'inverse, les départements souhaiteraient une augmentation du FSD proportionnelle aux besoins qu'ils évaluent à 600 millions d'euros, sans recentrage des critères d'éligibilité.

Parmi les 28 départements qui seraient éligibles avec une application des modalités dérogatoires prévues pour la seule année 2024, et qui ne les seraient pas en 2026 avec l'application des modalités proposées par le présent PLF, seuls deux étaient éligibles au FSD en 2024 (la Marne et le Val-de-Marne).

EFFETS DE L'AJUSTEMENT PROPOSÉ DES SEUILS D'ÉLIGIBILITÉ AU FSD EN 2026

Départements éligibles en 2024	Montant attribué 2024 au titre du FSD	Attribution 2026 selon critères PLF 2026	Variation en % par rapport à 2024	Attribution 2026 selon critères LFI pour 2024	Variation en % par rapport à 2024
AISNE	6 722 740	9 362 395	+ 39 %	5 572 919	– 17 %
ARDENNES	5 154 174	7 549 802	+ 46 %	4 517 525	– 12 %
CREUSE	4 930 143	6 249 088	+ 27 %	3 756 360	– 24 %
GERS	3 871 778	5 777 104	+ 49 %	3 463 927	– 11 %
GIRONDE	8 953 547	13 257 744	+ 48 %	7 816 304	– 13 %
MARNE	4 051 500	0	– 100 %	3 730 228	– 8 %
MEUSE	3 167 175	4 874 620	+ 54 %	2 923 854	– 8 %
NIEVRE	4 394 189	5 943 106	+ 35 %	3 562 446	– 19 %
NORD	16 546 547	24 097 505	+ 46 %	14 165 427	– 14 %
TERRITOIRE DE BELFORT	3 212 903	4 873 244	+ 52 %	2 926 846	– 9 %
SEINE-ST-DENIS	13 015 449	17 941 794	+ 38 %	10 577 548	– 19 %
VAL-DE-MARNE	7 159 204	0	– 100 %	6 589 529	– 8 %
GUADELOUPE	9 804 547	13 618 717	+ 39 %	8 127 326	– 17 %
MARTINIQUE	9 836 008	13 832 585	+ 41 %	8 258 839	– 16 %
Moyenne	7 201 422	9 098 407	+ 26 %	6 142 077	– 15 %

Source : commission des finances d'après les données de l'administration.

Notes de lecture : le tableau compare uniquement les montants reçus au titre du FSD des départements qui étaient déjà éligibles en 2024. Naturellement, d'autres départements seraient éligibles en 2026 (environ 30), et ne l'étaient pas en 2024. Par ailleurs, ce tableau présume que le montant réparti en 2026 est de 300 millions d'euros.

Le rapporteur spécial relève que toute disposition visant à étendre l'éligibilité au FSD en 2026 aurait également pour effet de réduire l'assiette de la contribution des départements au titre du DILICO 2. En d'autres termes, le prélèvement prévu (280 millions d'euros) serait réparti sur un nombre plus limité de départements, soulevant des risques de concentration excessive.

Enfin, le dispositif proposé fait référence à l'article 33 du présent PLF, qui prévoit de nouvelles modalités de financement du FSD. Il vise en effet, dans un premier temps, à diminuer le taux de croissance des fractions de TVA affectées aux collectivités en compensation de la suppression de la TH et de la CVAE, par le taux d'inflation de l'année précédente. Le produit à verser ne pourrait toutefois, du seul fait de cette réduction, être inférieur à celui de l'année précédente. En d'autres termes, la dynamique des fractions de TVA attribuées aux collectivités serait réduite de l'inflation.

Dans un second temps, cet article vise à affecter la part du produit de la TVA ainsi retenue au FSD, sans que le montant ne puisse excéder 300 millions d'euros. Or, la dynamique des fractions de TVA attribuées aux collectivités locales pour l'année 2025 n'étant pas encore intégralement connue, il est possible que le chiffre de 300 millions d'euros ne soit pas atteint en 2026. Dans ce cas, l'article 33

prévoit que l'État compenserait cet éventuel écart par les recettes de TVA qui lui reviennent, uniquement pour l'année 2026. Cet écrêtement de la dynamique de TVA est perçu comme une nouvelle rupture de confiance.

Le rapporteur spécial note que le gouvernement a fait l'effort d'associer à un dispositif défavorable aux collectivités (la réduction de la dynamique des fractions de TVA qui leur sont attribuées, notamment aux départements, en compensation de la suppression de la TH et de la CVAE) une mesure favorable à la péréquation verticale (un abondement du FSD).

Globalement, le présent projet de loi de finances met légèrement davantage à contribution les départements (280 millions d'euros de DILICO 2, 30 millions d'euros de variables d'ajustement, gel de la dynamique de TVA) qu'il ne les soutient (300 millions d'euros de FSD). Ce solde négatif s'explique peut-être par le rehaussement de leur épargne nette en 2025 (+ 700 millions d'euros ⁽¹⁾). Il conviendra de déterminer le niveau souhaitable du solde net pour les départements au cours des débats parlementaires. À ce stade, le rapporteur spécial émet un avis favorable à l'adoption de l'article 77, qui semble constituer un premier compromis entre le gouvernement et les départements de France.

(1) Selon les prévisions de la Banque postale - Banque postale, septembre 2025, Note de conjoncture sur les finances locales

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 4 novembre 2025, la Commission des finances a examiné les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte 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 trois d'entre eux (CF 272, CF375 et CF1401), 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 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 18 amendements aux articles 72 à 77 rattachés à la mission dont un amendement modifiant l'article 72 (CF1654), quatre supprimant l'article 74 CF1010, CF1033, CF1036, CF1183), un supprimant l'article 75 (CF1203), sept amendements de suppression de l'article 76 (CF382, CF522, CF1009, CF1037, CF1056, CF1113, CF1193) et cinq amendements portant articles additionnels rattachés à la mission (CF630, CF1408, CF1651, CF917 et CF633).

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Pour 2026, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) s'élèvent à 3,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une baisse de 3,89 %, et à 3,93 milliards en crédits de paiement (CP), soit une diminution de 0,55 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

Les crédits de soutien à l'investissement du bloc communal et des départements diminuent de 200 millions en autorisations d'engagement et augmentent de 58 millions en crédits de paiement.

En raison de transferts, la dotation générale de décentralisation (DGD) des communes connaît une nette hausse de 48 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits de soutien aux collectivités faisant face à des situations exceptionnelles diminuent de 101 millions en autorisations d'engagement en raison de la progression de la consommation des crédits correspondant aux plans exceptionnels. Enfin, la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC) croît de 40 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en raison de l'extension de son éligibilité à l'outre-mer, prévue à l'article 73 du PLF.

La gestion du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* est satisfaisante ; son léger déficit se résorbe.

Les articles rattachés à la mission peuvent susciter quelques critiques. Il convient de rappeler le contexte : le déficit public atteindrait 5,4 % du PIB en 2025, ce qui en ferait le troisième plus élevé de l'Union européenne. Chaque euro de déficit supplémentaire nous coûte 3 centimes par an, soit 1 euro tous les vingt ans. Par ailleurs, les conditions d'élaboration du budget n'ont pas permis, faute de temps, une réelle concertation avec les collectivités.

L'article 72, relatif à la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF), prévoit des mesures de simplification et d'actualisation des indicateurs de dotations ainsi que le renforcement des garanties de sortie. Il transforme la fraction de TVA attribuée aux régions au titre du prélèvement sur recettes en une nouvelle DGF. La progression de 380 millions des composantes péréquatrices de la DGF est en soi une bonne initiative, mais, à enveloppe constante, elle ne peut être financée que par l'écêtement d'autres concours.

L'article 73 étend le bénéfice de la DSEC aux collectivités d'outre-mer.

L'article 74 prévoit la fusion des dotations généralistes de soutien à l'investissement des communes au sein du fonds d'investissement pour les territoires (FIT). Les enveloppes départementales correspondant aux anciens crédits de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et de la DPV (dotation politique de la ville) seraient sanctuarisées et le préfet de département se verrait confier le soin de les répartir. J'émetts quelques réserves concernant l'effacement de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local). Par ailleurs, je relaie les inquiétudes des collectivités, présentées comme les bénéficiaires de cette simplification mais qui ne l'approuvent pas.

L'article 75 apporte des ajustements légistiques rétroactifs à deux aspects du premier dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico 1), en réponse aux recommandations de la Cour des comptes. D'abord, il sécurise juridiquement l'assiette des prélèvements au titre de ce dispositif. Surtout, il corrige une erreur du texte en vigueur, qui pouvait laisser supposer que celui-ci serait reconduit chaque année à hauteur de 1 milliard.

L'article 76, qui prévoit l'instauration d'un deuxième Dilico (Dilico 2), devrait faire l'objet d'échanges nourris.

Enfin, l'article 77 modifie les règles de répartition du fond de sauvegarde pour les départements pour l'année 2026. J'émetts provisoirement un avis favorable à l'adoption de cet article qui, au cours de la navette parlementaire, servira sans doute de variable d'ajustement en vue de déterminer le niveau approprié de soutien de l'État aux départements.

J'espère que nos débats permettront d'aboutir à d'autres améliorations nécessaires.

Article 49 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF902 de M. Yohann Gillet

M. Matthias Renault (RN). Les amendements déposés par le groupe RN visent principalement à réduire les dépenses.

Cet amendement d'appel vise à réduire les crédits alloués à la dotation générale de décentralisation des régions. Il permet d'aborder la question du millefeuille territorial, en particulier la gabegie des régions, que nous souhaitons fusionner avec les départements afin de supprimer une strate administrative.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Nous ne pouvons réduire, ne serait-ce que de 1 euro, la dotation générale de décentralisation des régions, qui leur est due en application de l'article 72-2 de la Constitution. Avis défavorable.

L'optimisation de la répartition des compétences et la réduction des coûts administratifs des services publics doivent être un objectif permanent pour tout gestionnaire

public local. Toutefois, le chemin à parcourir entre le principe d'optimisation des coûts administratifs et sa traduction concrète est long.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1003 de Mme Élisabeth Martin

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Lors de l'examen de la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local, nous avons voté la revalorisation des indemnités des élus locaux des communes de moins de 20 000 habitants. Celle-ci doit être compensée dans la mesure où les communes ne pourront pas l'assumer.

L'engagement des élus repose avant tout sur le sens de leur action. Or ils estiment que, faute de moyens, celle-ci en manque.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Nous devons attendre l'adoption définitive de la proposition de loi, qui est très attendue, avant d'en financer les mesures. Cet argument est également valable pour les amendements II-CF1007 et II-CF1008.

J'adhère bien entendu aux objectifs de cet amendement. Toutefois, à ce stade, je propose que nous nous mettions d'accord avec le gouvernement sur une évaluation précise du coût de cette mesure. Du reste, la mission RCT n'a pas vocation à financer ce type de dispositif, vu qu'elle ne représente que 2 % des transferts financiers entre l'État et les collectivités. Avis défavorable.

M. Stéphane Delautrette (SOC). D'ici à l'examen des crédits de la mission RCT en séance, la proposition de loi aura été examinée en deuxième lecture, au moins en commission ; nous saurons alors où nous en sommes. À ce stade, il est prématuré de voter cet amendement.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Nous le maintenons, ne serait-ce que pour prendre date. Il faut éviter que les mesures relatives au statut de l' élu ne restent de vaines promesses.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1000 de Mme Élisabeth Martin

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Il s'agit là encore de sécuriser le parcours des personnes qui s'engagent pour devenir élu local ; elles prennent des risques sur le plan personnel, notamment lorsqu'elles sont salariées du secteur privé. Exercer un mandat local est une mission très difficile : les élus sont toujours en première ligne.

Nous souhaitons donc augmenter de 5 millions les crédits de l'allocation différentielle de fin de mandat.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Cette proposition retient notre attention. Cette allocation est versée aux élus des exécutifs locaux, notamment aux maires de communes de plus de 1 000 habitants.

Je présume que vous souhaitez financer l'élargissement de son bénéfice à d'autres élus locaux, comme le proposait le rapport de M. Jumel et Mme Spillebout. Toutefois, l'amendement ne visant pas à modifier le droit existant, il se bornerait à renforcer les crédits de l'allocation au profit des bénéficiaires actuels.

Dans la mesure où son périmètre n'est pas élargi, il n'est pas nécessaire d'accroître les crédits de l'allocation. Sagesse.

M. Charles de Courson (LIOT). Le fonds à partir duquel l'allocation est versée, alimenté par des cotisations sur l'indemnité des élus – ce qui est sain – et géré par la Caisse des dépôts, est déjà excédentaire. En effet, l'allocation n'est versée aux bénéficiaires qu'à l'issue des élections. Cet amendement est inutile, le fonds disposant des moyens nécessaires pour indemniser les élus locaux dans deux ans.

Mme Élixa Martin (LFI-NFP). La loi fixe les conditions de versement de cette allocation ainsi que son montant. Que le fonds soit ou non excédentaire ne change rien. S'il l'est, ce sera d'autant plus facile d'augmenter l'allocation ou d'élargir son périmètre ; mais c'est à nous qu'il revient de décider ou non de le faire.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1250 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Il s'agit de soutenir les communes rurales dans leur mission de protection et de gestion des écosystèmes, de la biodiversité, des forêts et de l'ensemble des aménités rurales, qu'elles doivent exercer sur de vastes espaces.

La hausse de la dotation dite biodiversité intervenue lors du lancement du plan France ruralités est une avancée, mais qui demeure insuffisante compte tenu des besoins réels en matière de protection de la biodiversité, évalués à 689,5 millions pour les communes et les intercommunalités par le rapport de mars 2022 de l'IGF (Inspection générale des finances) et de l'Igedd (Inspection générale de l'environnement et du développement durable).

Alors que plus de 600 millions seraient nécessaires pour accompagner la territorialisation de la politique de protection de la biodiversité, nécessaire pour lutter contre l'érosion des écosystèmes, nous ne demandons qu'un investissement supplémentaire de 50 millions pour 2026, eu égard à la situation budgétaire.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Cette dotation a été revalorisée de 10 millions en 2025, ce qui a porté son montant à 110 millions.

La répartition de l'enveloppe se heurte à plusieurs difficultés tenant aux collectivités et aux espaces naturels éligibles ainsi qu'aux critères de répartition. En outre, les collectivités ne sont pas tenues de consacrer cette dotation uniquement à la préservation des aménités ; elles peuvent ainsi l'utiliser pour des dépenses « brunes », alors que d'autres arbitrages, comme le soutien apporté aux parcs naturels régionaux, correspondent à l'esprit de la dotation.

Pour ces raisons et vu le contexte budgétaire, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

La réunion est suspendue de dix-huit heures cinquante à dix-neuf heures cinq.

Amendement II-CF975 de Mme Marie-José Allemand

Mme Marie-José Allemand (SOC). Il vise à augmenter les crédits de soutien à l'investissement des communes et des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) afin de préserver leur capacité d'investissement.

Le projet de loi de finances pour 2026 fusionne les trois dotations d'investissement allouées aux communes et aux EPCI au sein du FIT. Nous sommes totalement opposés à cette réforme, qui créera une concurrence entre les territoires en fonction de leurs capacités d'ingénierie, essentiellement au détriment des territoires ruraux. Il est impératif de leur garantir au minimum les ressources nécessaires pour poursuivre leurs investissements.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. En augmentant de 50 millions les autorisations d'engagement destinées au FIT, vous souhaitez apporter un soutien aux collectivités, notamment aux plus modestes, afin de favoriser leurs investissements. Dans un contexte de pénurie des moyens, nous devons en effet nous soucier des fractures territoriales et des difficultés auxquelles sont confrontées les petites collectivités.

Mais les crédits inscrits au titre du FIT sont supérieurs de 58 millions à la somme des crédits de paiement alloués en 2025 aux trois dotations qu'il remplace. En outre, il ressort de mes échanges avec les représentants des collectivités que la baisse des dotations d'investissement n'est pas leur principale préoccupation. Sagesse.

M. Charles de Courson (LIOT). La somme des autorisations d'engagement allouées aux trois dotations – la DETR, la DSIL et la DPV – s'élevait à 1,616 milliard en 2025. Est-il exact que le PLF pour 2026 prévoit une baisse de 200 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ?

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Les crédits diminueraient de 200 millions en autorisations d'engagement et augmenteraient de 58 millions en crédits de paiement.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Le montant des crédits alloués épouse le cycle électoral ; c'est pourquoi les autorisations d'engagement baissent en 2026. En effet, le bloc communal investira peu en 2026, du fait notamment des changements d'équipes.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Arrêtons de justifier la baisse des crédits en invoquant le cycle électoral. Les collectivités ne s'arrêteront pas de fonctionner du fait des élections municipales. Il y a suffisamment de projets en réserve pour consommer la totalité de certaines dotations et du fond Vert.

Par ailleurs, je réaffirme mon opposition au FIT, dont de nombreuses collectivités sont exclues. S'il devait être maintenu, il conviendrait de lui allouer les crédits nécessaires pour accompagner les collectivités dans les meilleures conditions possibles.

M. Nicolas Sansu (GDR). Le FIT m'inquiète : il invisibilisera plusieurs enveloppes qui étaient bien identifiées, telles que la DPV et la DSIL. La fusion de la DETR et de la DSIL conduirait à mettre en concurrence les petites communes et les communes plus grandes.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1179 de M. Marc Pena

M. Stéphane Delautrette (SOC). Il s'agit d'abonder le FIT pour répondre aux besoins urgents en logements sociaux en accélérant la construction de nouveaux logements, en soutenant la rénovation énergétique des logements existants et en aidant les communes soumises à la loi SRU (relative à la solidarité et au renouvellement urbains) à atteindre leurs objectifs.

Cette mesure, qui s'inscrit dans l'effort national de lutte contre le mal-logement, contribuera à réduire les inégalités territoriales en matière d'accès au logement abordable.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je partage votre sentiment d'urgence : il importe effectivement de construire de nouveaux logements sociaux. En revanche, je comprends mal que cette demande intervienne à ce stade de la discussion budgétaire. Il me paraîtrait plus pertinent de passer par les programmes relatifs au logement de la mission *Cohésion des territoires*, ou même par le fonds d'aide pour le relogement d'urgence, en première partie du PLF.

En outre, ni le fonds d'investissement pour les territoires ni les dotations qu'il a vocation à remplacer ne consacrent d'enveloppes à un thème spécifique. Il serait donc difficile de flécher 5 millions d'euros vers le logement d'urgence.

J'émet donc un avis défavorable à ce que j'imagine être un amendement d'appel.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Rappelons d'abord que l'hébergement d'urgence est une compétence de l'État, même si les collectivités sont souvent obligées d'y contribuer.

Ensuite, cet amendement nous pose problème non seulement parce que nous sommes opposés au FIT pour les raisons déjà évoquées, mais aussi parce que si les élus peuvent effectivement prendre des décisions et promouvoir des opérations foncières, les acteurs cruciaux en matière de logement public sont avant tout les bailleurs sociaux. Or ces derniers devront supporter une baisse de budget de 900 millions d'euros. Il nous semble plus pertinent de traiter ce problème que d'augmenter les crédits accordés dans le cadre du FIT. Nous nous abstenons donc sur cet amendement.

M. Philippe Lottiaux (RN). À l'heure où chacun appelle à la simplification, le fait de créer un fonds unique, le FIT, permettra de limiter le nombre de procédures à suivre et de dossiers à remplir pour bénéficier de l'une ou l'autre dotation. C'est une bonne chose. Il conviendra néanmoins de rester vigilants quant aux circulaires qui seront signées et aux décisions qui seront prises par les préfetures, pour s'assurer que les collectivités rurales n'y perdent pas.

Quant aux logements sociaux, ils n'ont vocation à être financés ni par la DETR ni par la DSIL, donc pas davantage par le FIT. Pour améliorer la situation, il faut surtout relancer la construction de logements – et pas uniquement de logements publics, car plus de la moitié des logements sociaux sont financés par des opérations mixtes associant des bailleurs privés.

M. Charles de Courson (LIOT). 5 millions, c'est peu ! J'imagine donc qu'il s'agit d'un amendement d'appel : l'enveloppe demandée se limite à 50 000 euros par département, soit moins de la moitié du prix d'un logement. On est bien loin des montants nécessaires pour relancer le logement social.

Par ailleurs, peut-être auriez-vous pu compenser cette dépense autrement qu'en réduisant les dotations destinées au logement outre-mer.

M. Gérard Verny (UDR). Les auteurs de l'amendement font fausse route : ce n'est pas en construisant des logements sociaux et en subventionnant la pauvreté qu'on sortira les Français du mal-logement. Il faut au contraire favoriser l'accession à la propriété, donc relancer le secteur de la construction et réduire les coûts en simplifiant les normes.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Je retire l'amendement, qui est effectivement un amendement d'appel. En revanche, je ne peux pas laisser M. Verny dire n'importe quoi sur l'accès au logement et la lutte contre la pauvreté : on ne saurait ignorer le rôle fondamental des collectivités dans ce domaine. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF999 de Mme Marie-José Allemand

Mme Marie-José Allemand (SOC). Nous proposons de revaloriser la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), à hauteur de 1,3 %, pour suivre l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation pour 2026. Si nous voulons permettre aux départements d'accompagner les habitants tout en préservant les investissements locaux, nous ne pouvons laisser stagner cette dotation.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je suis, de manière générale, défavorable aux amendements tendant à indexer les dotations sur l'inflation. Outre le fait que les associations d'élus ne m'ont pas sollicité sur ce point, ces dotations présenteraient un certain effet d'aubaine. Dans le contexte budgétaire actuel, elles reviennent en outre à financer l'investissement des collectivités en réduisant les marges de manœuvre financières de l'État.

Toutefois, au vu du montant raisonnable de l'augmentation demandée et compte tenu de la situation des départements, je ne peux que m'en remettre à la sagesse de la commission.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF978 de M. Hervé Saulignac

Mme Sophie Pantel (SOC). Cet amendement, qui fait suite à celui que nous avons déposé l'année dernière après les épisodes cévenols ayant touché l'Ardèche, la Lozère, la Haute-Loire et la Loire, vise à revaloriser les dotations d'investissement destinées à accompagner le département de l'Ardèche.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je me souviens fort bien de cet épisode très grave survenu le 17 octobre dernier. La commission avait effectivement voté un amendement, non spécifique à l'Ardèche, qui n'avait pas été retenu dans le texte finalement adopté par 49.3.

L'Ardèche avait toutefois été soutenue à hauteur de 10 millions d'euros, dont 7,5 millions d'euros de DSEC. Le fait que la DETR ait aussi été mobilisée me paraît parfaitement concevable : j'y vois une volonté de soutenir le département.

J'ai en outre cru comprendre que des problèmes de gestion de la DSEC s'étaient fait jour à la suite de l'adoption d'un amendement relatif à la dotation de continuité territoriale (DCT) attribuée à la Corse. Je regrette de ne pas avoir obtenu de réponse précise de l'administration sur ce point.

Surtout, une hausse des crédits de la DETR ne saurait être fléchée vers un unique département. Je suis donc contraint d'émettre un avis défavorable.

M. Charles de Courson (LIOT). Il me semble que le ministère de l'intérieur dispose d'une réserve sur la DETR, précisément pour répondre à des événements exceptionnels. Pourquoi ne la mobiliserait-il pas dans ce cas précis ? Peut-être notre collègue pourrait-il

retirer son amendement et le présenter de nouveau en séance afin d'interpeller le gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF977 de Mme Marie-José Allemand

Mme Marie-José Allemand (SOC). Le bloc communal bénéficie d'une compensation pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Nous proposons de verser une aide complémentaire exceptionnelle de 10 millions d'euros aux communes qui, ne s'étant pas dotées de tels documents, relèvent du RNU (règlement national d'urbanisme).

Au moment de l'examen de la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, dite loi ZAN, de nombreux élus ont souligné que l'élaboration de documents d'urbanisme représente un coût difficilement supportable pour les petites communes rurales, même celles qui en auraient la volonté. La participation de ces dernières au pilotage de la transition écologique risque de s'en trouver fortement pénalisée.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Il est vrai qu'aux termes de l'article 4 de la loi ZAN, les communes relevant du RNU qui n'auront pas adopté de document d'urbanisme d'ici à la mi-2026 ne bénéficieront pas de la garantie communale de 1 hectare. Environ 7 500 communes sont concernées, certaines par choix – soit qu'elles n'aient pas pris conscience de l'intérêt de se doter de tels documents, soit qu'elles n'aient identifié aucun besoin –, d'autres en raison du coût d'élaboration d'un PLU (plan local d'urbanisme).

Votre souhait d'aider les communes à atteindre l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) est tout à fait louable, mais je ne suis pas certain qu'il soit urgent, dans le contexte budgétaire actuel, que l'État accroisse son soutien à des collectivités qui, après tant d'années, ne se sont toujours pas dotées de documents d'urbanisme. Par ailleurs, la DGD inclut déjà 25,8 millions d'euros versés aux communes et à leurs groupements pour élaborer lesdits documents.

Avis défavorable.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Il n'est pas normal que les collectivités n'aient plus les moyens de produire des documents qui, en plus d'avoir un caractère prescriptif, permettent de piloter des politiques importantes. De même, il n'est pas normal qu'elles ne puissent pas s'appuyer sur les services de l'État – qui, eux aussi, sont nus – pour appliquer des dispositifs particulièrement techniques. Nous voterons cet amendement, mais nous le ferons la mort dans l'âme, car il ne remédiera pas à cette situation de carence absolue.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). La plupart des communes sont intégrées dans des intercommunalités compétentes en matière d'urbanisme et sont donc soumises à des PLUI (plans locaux d'urbanisme intercommunaux). Très peu restent sur le bord du chemin sans l'avoir voulu. Je ne suis donc pas favorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques II-CF272 de M. Michel Castellani et II-CF375 de M. Paul-André Colombani, amendement II-CF274 de M. Michel Castellani (discussion commune)

M. Michel Castellani (LIOT). Nous avons eu l'occasion d'intervenir à de multiples reprises sur la dotation de continuité territoriale versée à la Corse, dont l'enveloppe est gelée depuis 2009 – vous avez bien entendu – en dépit de l'explosion des prix et des trafics maritime et aérien. Chaque année, nous sommes contraints de plaider pour obtenir une mise à niveau de cette dotation – à hauteur de 33 millions il y a trois ans, puis de 40 millions, de 50 millions et, cette année, de 60 millions. Je vous demande de tenir compte du caractère insulaire de la Corse, qui rend impératif l'utilisation des bateaux et des avions, y compris pour les personnes les plus modestes, les malades et les étudiants.

Il faudrait d'ailleurs procéder à une indexation systématique de cette enveloppe, afin que nous n'ayons pas à défendre chaque année sa revalorisation.

L'amendement II-CF274 est un amendement de repli, qui vise à majorer l'enveloppe de 50 millions pour revenir au montant accordé en 2025.

M. Charles de Courson (LIOT). La situation a quelque chose d'usant : voilà seize ans que le projet de budget prévoit une DCT de 187 millions pour la Corse et que, chaque année, le gouvernement reconnaît qu'il faut l'augmenter, dans des proportions qui atteignent désormais près de 30 % du montant initial. Chaque année, nous demandons au gouvernement de nous épargner ce débat en prévoyant une dotation plus élevée, et chaque année, la direction du budget s'obstine à ne prévoir que 187 millions d'euros. Cessons de perdre notre temps avec ce genre de chose.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Il est vrai que nous nous sommes déjà livrés à cet exercice imposé au cours des dernières années : des amendements avaient demandé une hausse de crédits de 10 millions d'euros en 2021, 20 millions d'euros en 2022, 30 millions d'euros en 2023, 40 millions d'euros en 2024 et 50 millions d'euros en 2025. Pour 2026, vous demandez une revalorisation de 60 millions. Une telle hausse, supérieure à l'inflation, ne serait pas sans poser problème en matière d'égalité territoriale – question à laquelle nos collègues Olivier Serva et Annie Vidal ont d'ailleurs récemment consacré un rapport d'information.

La Corse a déjà bénéficié en 2025 d'un abondement exceptionnel de 50 millions d'euros, qui était censé dépendre pour moitié de l'atteinte d'objectifs de continuité des transports. D'après l'administration, cette somme a été intégralement déléguée à la préfecture en début d'exercice. Je n'ai eu aucune information depuis. J'en déduis que ce mécanisme de conditionnalité s'est révélé inopérant. Avis défavorable.

M. Michel Castellani (LIOT). Avec tout le respect que je vous dois, je n'ai rien compris à votre réponse. Les choses sont beaucoup plus simples que ça : la Corse est une île – cela ne vous aura peut-être pas échappé – et les trafics aérien et maritime explosent, tout comme les prix. Notre demande est donc tout à fait légitime. Ne compliquons pas les choses : votons cet amendement et avançons.

La commission adopte les amendements identiques II-CF272 et II-CF375 (amendement II-542).

En conséquence, l'amendement II-CF274 tombe.

Amendement II-CF1323 de M. Tristan Lahais

M. Tristan Lahais (EcoS). Nous souhaitons abonder les ressources départementales à hauteur de 163 millions – ce montant correspond à la demande exprimée par Départements

de France – pour compenser réellement la hausse des allocations individuelles de solidarité (AIS) versées par les départements, à savoir la prestation de compensation du handicap, l'allocation personnalisée d'autonomie et le revenu de solidarité active. Chacun connaît les difficultés des départements ; beaucoup sont dans une situation intenable et plusieurs présentent une épargne nette négative. Nous devons aider ces acteurs qui œuvrent pour les plus fragiles d'entre nous.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Le programme 122, que vous souhaitez abonder, ne prévoit aucun dispositif de soutien aux départements. Peut-être votre intention est-elle plutôt de soutenir le fond de sauvegarde des départements, qui relève d'un prélèvement sur recettes, donc de la première partie du PLF. Le gouvernement a déjà prévu d'y consacrer 300 millions d'euros. Dans la mesure où ce montant ne sera peut-être pas suffisant, je m'en remets à la sagesse de la commission sur ce que je considère être un amendement d'appel.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Personne ne peut nier la très grande difficulté financière dans laquelle sont plongés de nombreux départements. Pourtant, quand nous présentons des amendements au PLFSS, on nous dit que les AIS relèvent du PLF ; quand nous abordons le fond de sauvegarde des départements en première partie dudit PLF, on nous explique que l'État a des problèmes budgétaires et ne peut donc pas l'abonder.

L'adoption de cet amendement ne suffirait certes pas à remédier durablement aux difficultés des départements, mais elle leur enverrait un signal fort et leur apporterait un soutien dont ils ont bien besoin.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). J'apporte moi aussi tout mon soutien à cet amendement d'appel. Chacun connaît les difficultés auxquelles sont confrontés les départements, qui exercent des compétences aussi variées que la sécurité civile, le versement des allocations de solidarité et, pour certains, le soutien à la vie associative, à la culture et à tout ce qui fait le ciment de notre vie sociale. Je rejoins Stéphane Delautrette : à vous entendre, ce n'est jamais le bon moment pour aborder cette question.

M. Charles de Courson (LIOT). Notre collègue a raison de soulever le problème. Le fonds de sauvegarde de 300 millions n'est qu'un emplâtre sur une jambe de bois. Les départements souffrent d'un problème structurel : les dépenses sociales, qui représentent les deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement, augmentent de 3 % ou 4 % par an. Pour y faire face, ils ne disposent plus d'aucune autonomie fiscale, puisque quatre-vingt-trois d'entre eux ont déjà appliqué la hausse de 0,5 point des DMTO (droits de mutation à titre onéreux) que nous avons votée l'année dernière.

C'est pour cette raison que j'ai proposé, comme l'avait fait Éric Woerth dans son rapport, d'affecter une part de CSG (contribution sociale généralisée) aux départements – mais peut-être mon amendement a-t-il été jugé irrecevable. En tout cas, si nous ne faisons pas preuve d'imagination pour réformer en profondeur le financement des départements, ces derniers continueront à dériver. Nous ne pourrions pas continuer indéfiniment à gérer le problème en créant des fonds de sauvegarde.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Le fonds de solidarité de 300 millions d'euros décidé par le gouvernement me paraît essentiel. Rien ne permet de dire que le montant demandé serait plus adapté. Votre amendement n'a en tout cas rien d'un amendement d'appel : c'est un amendement à 163 millions.

Au vu des écarts très significatifs constatés d'un département à l'autre, je propose d'amplifier la péréquation entre départements, pour que les plus riches aident les plus pauvres. Dans l'attente d'éléments suggérant le contraire, le dimensionnement de 300 millions me paraît satisfaisant à ce stade.

M. Tristan Lahais (EcoS). La proposition consistant à mettre l'accent sur la péréquation pourrait être valable pour d'autres collectivités, mais la situation des départements est assez homogène : ils sont tous en grande difficulté. Certains ont du mal à couvrir le champ de leurs compétences obligatoires et ne font plus que cela, quand d'autres exercent encore à grand-peine quelques compétences dites facultatives, mais en réalité indispensables pour assurer la cohésion territoriale et sociale, comme les politiques culturelle et sportive. Je ne suis donc pas du tout d'accord pour qu'ils se répartissent les moyens existants : ils ont besoin d'un coup de pouce qui leur permette d'assurer les missions transférées par l'État.

Mme Sophie Pantel (SOC). J'estime moi aussi que la péréquation horizontale n'est plus une solution viable : certains départements contributeurs sont eux-mêmes en difficulté, au point de s'interroger sur le maintien de ce mécanisme. Si les départements sont à la peine, c'est à la fois parce que la péréquation verticale n'a jamais été véritablement assurée par l'État et parce qu'ils ont perdu leur autonomie fiscale.

Les départements sont un pilier des solidarités territoriales : ce sont elles qui risquent de pâtir de la situation actuelle. À court terme, tous les départements seront exposés à des difficultés, que ce soit en raison de dépenses trop élevées ou faute de recettes. L'amendement a le mérite de rappeler la nécessité de leur apporter une réponse.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1002 de Mme Mélanie Thomin

Mme Mélanie Thomin (SOC). Adopté en commission des lois la semaine dernière, cet amendement vise à recréer un fonds de soutien destiné aux communes et aux EPCI confrontés à d'importantes dépenses liées à la lutte contre le risque de submersion marine. Créé à l'initiative d'Annick Girardin, ancienne ministre de la mer, le FIM – fonds d'intervention marine – venait en aide aux communes littorales, mais il a été supprimé il y a un an. Ces municipalités sont désormais seules en première ligne, l'État se désengageant progressivement de l'entretien des infrastructures maritimes que sont les cales, les digues, les quais. Or les travaux de réhabilitation de ces édifices parfois très abîmés représentent, pour ces petites communes, des dépenses comprises entre 800 000 et 1 million d'euros, quand elles n'atteignent pas les 2 millions.

Dans un contexte d'aggravation des aléas climatiques et de multiplication des tempêtes, il convient de s'interroger sur les moyens alloués à l'aménagement du territoire, à la lutte globale contre le risque de submersion et à la protection des biens et des personnes.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je partage votre inquiétude. Il est nécessaire de financer la prévention des risques de submersion marine. Mais je m'interroge sur la fiabilité de votre chiffrage et sur la pertinence du rattachement de la mesure à cette mission. Je rappelle que trois types de mesures y figurent : les dotations de soutien à l'investissement, les DGD et les fonds exceptionnels contre les aléas naturels et sociaux. Mon avis est donc défavorable.

Cette question devrait faire l'objet d'une proposition de loi : pour la traiter, nous ne pouvons faire l'économie d'une réflexion générale sur l'aménagement du territoire et le renouvellement des assurances des collectivités.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). La somme proposée me semble dérisoire au regard des enjeux. Cela étant, cet amendement a le mérite d'aborder la question de la Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), une compétence transférée aux EPCI sans aucun transfert de fonds de la part de l'État. Les littoraux ne sont d'ailleurs pas les seuls concernés par le risque de submersion, c'est aussi le cas des fleuves. En tout état de cause, les collectivités sont totalement incapables d'assurer l'entretien des digues et autres infrastructures.

Mme Mélanie Thomin (SOC). Le montant que je propose correspond à ce qui était prévu lors de la création du FIM par Mme Girardin.

Si des fonds existent pour lutter contre l'érosion du trait de côte, la gestion des infrastructures maritimes est une question à part entière. L'entretien du bâti coûte extrêmement cher et l'État s'en décharge sur les collectivités.

Il me semble parfaitement légitime d'agir sur les crédits de cette mission. Le FIM était à la main du préfet : quand une digue s'effondrait parce qu'on n'avait pas fait assez de travaux à temps, celui-ci venait en aide dans l'urgence aux communes en apportant des financements dont j'ai rappelé le montant très élevé. Dans ces moments, il faut pouvoir être réactif pour mobiliser l'argent de l'État.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques II-CF1005 de M. Paul Christophe et II-CF1441 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). En avril dernier, le conseil départemental de la Drôme a décidé, pour rationaliser ses dépenses, de fermer les sept centres de santé sexuelle dont il assurait la gestion, situés principalement en zone rurale, et de réduire de 20 % le budget des onze autres, intégrés dans les hôpitaux et dirigés par le planning familial. Ce sont des portes qui se ferment et un filet de sécurité qui craque pour des milliers de femmes, d'adolescentes et de familles, dans des territoires isolés, voire enclavés.

Le contexte budgétaire requiert des choix douloureux, mais la réduction du financement des centres de santé sexuelle se répercute sur des personnes déjà fragilisées, accentue la fracture sociale et territoriale et aura des conséquences négatives à long terme sur la santé publique et l'accès aux droits. Nous proposons donc d'accorder des fonds supplémentaires aux départements afin d'assurer le bon fonctionnement de ces structures.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Le financement des centres de santé sexuelle relève d'abord de l'assurance maladie, de l'aide médicale de l'État et de la permanence d'accès aux soins de santé. Il dépend ensuite des choix budgétaires des centres hospitaliers d'accueil. Le soutien des collectivités n'intervient qu'en dernier ressort, ou en complément.

De plus, je ne suis pas certain qu'il soit pertinent de financer les centres de santé sexuelle par les crédits de cette mission. Pourquoi ne pas avoir déposé un amendement visant à créer un prélèvement sur recettes en première partie du PLF, ou à obtenir une hausse de

crédits, que ce soit dans la deuxième partie du PLFSS ou au sein des missions *Santé* ou *Solidarité, insertion et égalité des chances* ?

À regret, avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Amendement II-CF1294 de Mme Catherine Hervieu

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Cet amendement tend à corriger les effets de la réforme mal préparée de la taxe d'aménagement. Son application défailante fragilise les finances des départements et la pérennité des CAUE – les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement –, qui accompagnent les élus et les habitants dans la réalisation de projets sobres et durables, au cœur de la transition écologique territoriale. Ces structures exercent une mission d'intérêt général en matière d'ingénierie et d'équilibre du développement local ; leur affaiblissement ou leur disparition serait un renoncement écologique et social majeur dans les territoires ruraux. Adopter cet amendement enverrait un signe fort à l'ensemble des départements.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Vous avez raison de soutenir les CAUE et je comprends parfaitement les inquiétudes au sujet de la baisse conjoncturelle des recettes issues de la taxe d'aménagement. Celle-ci s'explique principalement par le décalage de la date de sa collecte et par le ralentissement du marché immobilier.

Cela étant, j'appelle l'attention de la commission sur la faible fiabilité du chiffre de 270 millions d'euros de perte sèche pour les collectivités. Par définition, cette perte n'est pas effective tant que le délai d'exercice du droit de reprise, de cinq ans, n'est pas échu. Dans leurs travaux consacrés à cette question, nos collègues Christine Pirès Beaune et David Amiel se montrent prudents sur l'éventualité que l'impôt non liquidé ne soit pas recouvré et que le délai soit échu. Il me paraît donc prématuré de compenser des pertes encore hypothétiques par des crédits budgétaires. Pour répondre à l'inquiétude des départements, une meilleure solution ne serait-elle pas de s'appuyer sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* ?

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Compte tenu de la situation dans les départements, où certains CAUE sont déjà proches de mettre la clé sous la porte, ne pas voter cet amendement entraînerait une spirale négative. Les collectivités, particulièrement en zone rurale, ont besoin de ces fonds.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF991 de Mme Élisabeth Martin

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). La dotation du fond Vert continue de diminuer après avoir déjà connu une baisse sensible l'an dernier. Que sept limites planétaires sur neuf aient déjà été franchies devrait alerter les décideurs que nous sommes. La bifurcation écologique nécessite que les collectivités jouent leur rôle. Il faut leur donner les moyens de mener la rénovation énergétique des nombreux bâtiments dont elles sont propriétaires, à commencer par les écoles.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. L'amendement vise à octroyer 1,85 milliard supplémentaire au fond Vert, mais celui-ci relève de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Avis défavorable.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Cet amendement d'appel à 1,85 milliard vient après de nombreux autres – seul le tout premier faisait exception – qui visaient aussi à créer des dépenses supplémentaires : un chèque pour nos amis corses, une revalorisation des indemnités des élus locaux, de la dotation biodiversité, du fonds d'investissement pour les territoires, des crédits pour le fonds d'intervention marine ou les centres de santé sexuelle. Les dépenses publiques s'élèvent déjà à 1 670 milliards. Est-ce que, jusqu'à dimanche, chaque député va venir en réclamer encore davantage sur le dos des Français ? À un moment, il faut que ça s'arrête ! (*Exclamations.*)

M. Matthias Renault (RN). Une dépense additionnelle de 1,8 milliard serait effectivement considérable. Comme cela vient d'être dit, seul notre amendement, jusqu'à présent, a visé à réduire les dépenses. La dernière mesure examinée, que soutenaient les groupes DR, LIOT et EcoS, proposait 270 millions de crédits supplémentaires pour les départements. Je note que le groupe EPR ne propose pas non plus d'économies...

M. Tristan Lahais (EcoS). Le fond Vert, lancé par le gouvernement à la suite du rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, devait être le principal instrument de la transition écologique dans les territoires. Initialement doté de 2,5 milliards d'euros, il devait progressivement monter en charge afin de permettre une accélération jugée nécessaire. Les auteurs du rapport soulignaient en effet que nous avons besoin chaque année de 70 milliards d'euros de dépenses nouvelles, réparties à parité entre le public et le privé.

Or le budget du fond Vert est tombé de 2,5 à 1,5 milliard, puis à 600 millions. Cet amendement n'a peut-être pas sa place dans cette mission, mais il mérite d'être soutenu, car il ne fait que traduire la parole de l'État et un engagement nécessaire, quoiqu'encore insuffisant, en faveur de la transition écologique.

M. Laurent Baumel (SOC). Quand nous inaugurons un équipement dans nos circonscriptions, nous faisons l'éloge du financement par les collectivités locales, qui s'appuie, entre autres, sur le fonds Vert. Mais, en commission des finances, les députés de droite et du centre droit refusent que la nation aide ces mêmes collectivités à soutenir des projets. Cela me choque. Le moment est venu de faire entendre cette contradiction : il va falloir dire aux élus des petites communes ce que chacun et chacune vote ici.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). J'ai été maire avant le fond Vert ; quand nous soutenions des projets, nous faisons toujours attention. Maintenant, je remarque une tendance à se lâcher sur les investissements. Nous devons tous nous montrer responsables. Oui, il faut rénover les bâtiments, mais on peut mener à bien des projets sans demander toujours plus d'aides. Si chaque élu se fait plaisir avec 80 000 euros, à l'échelle d'un pays, on atteint des centaines de millions.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Nous sommes tous d'accord, nous avons besoin de fonds considérables pour la transition écologique. Nous sommes face à un mur d'investissements. Mais on dispose de plus ou moins d'argent selon les moments. Il n'y a pas là d'effet cliquet : ce n'est pas parce qu'on met 2,5 milliards une année qu'il faut nécessairement dépenser autant la suivante. Ce n'est pas comme ça que marchent les finances, que ce soit dans les entreprises, dans les foyers ou pour l'État. Les contraintes sont très fortes : il faut réduire le fond Vert. Ça n'amuse personne, mais c'est le principe de réalité.

Enfin, si M. Baumel veut de la transparence, je lui rappellerai que les socialistes n'ont jamais voté en faveur de ce fonds. Je lui recommande de le dire dans sa circonscription.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Un député ne réclame pas : il défend des politiques, ce qui se traduit parfois par des amendements.

Comme d'habitude, on a menti aux élus locaux. En effet, il était prévu que le fond Vert soit alimenté par une enveloppe équivalente à celle qui revenait aux collectivités lorsqu'elles bénéficiaient d'une part dynamique du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Mais cela n'a pas été le cas.

Mon amendement est gagé : il ne peut proposer une dépense sans compensation. Il n'est donc pas question d'une dépense supplémentaire sèche.

Enfin, ne venez pas pleurer sur le fond Vert alors que vous avez refusé de modifier substantiellement la fiscalité et d'aller taxer les riches. Prenez vos responsabilités !

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF998 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Autre amendement d'appel qui réjouira nos collègues de droite et d'extrême droite, celui-ci vise à financer les dépenses des collectivités liées aux compétences qui leur ont été déléguées ces dernières années. Je pense à la prime issue du Ségur de la santé, à l'augmentation de la cotisation CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales) et du RSA. Ce sont d'excellentes mesures, mais que l'État doit compenser financièrement. Il faut arrêter les délégations de compétences non compensées – j'ai aussi mentionné la Gemapi tout à l'heure.

Un amendement d'appel à 1,6 milliard, monsieur Kasbarian ! Il ne vous aura pas échappé que nous examinons la partie dépenses du PLF et que vous avez refusé les recettes supplémentaires que nous avons proposées. En ce qui nous concerne, nous continuerons de défendre les collectivités territoriales, qui ont besoin de l'État.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1008 de Mme Élisabeth Martin

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Il s'agit d'affecter davantage de moyens à la formation des élus. La proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local tend en effet à établir une liste – longue, mais pertinente – des éléments qu'ils doivent maîtriser, qu'il s'agisse de leurs droits, de leurs obligations, de la déontologie, de la lutte contre les représentations stéréotypées, etc. Des sessions de formation devront être organisées, ce qui requiert des financements.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je vous rejoins sur l'importance de la formation des élus, mais la somme de 600 millions d'euros n'est pas justifiée.

De plus, comme la proposition de loi que vous évoquez n'a pas encore été définitivement adoptée, il me semble prématuré de voter une augmentation de crédits.

Je suis donc défavorable à cet amendement d'appel.

M. Tristan Lahais (EcoS). Sur le fond, nous soutenons cet amendement, mais nous ne le voterons pas, car cette question doit être réglée lors de la deuxième lecture de la proposition de loi, qui doit démarrer prochainement. Ce véhicule sera plus adapté.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1007 de Mme Élisabeth Martin

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Par cet amendement, nous demandons l'extension de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux, y compris à l'issue de leur mandat, pendant une durée maximale de six ans. Les élus chargés de l'urbanisme prennent parfois des décisions qui froissent beaucoup certains voisins très indécents, pour ne pas dire mafieux. Ces élus craignent pour leur tranquillité, même après la fin de leur mandat.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je suis d'accord : dans une société toujours plus dure, il faut renforcer la protection fonctionnelle. Cependant, votre évaluation du coût de la mesure me semble aléatoire. Eu égard au contexte budgétaire, avis défavorable.

M. Antoine Golliot (RN). Je trouve ce type d'amendements culotté de la part du groupe LFI alors que les méthodes de l'extrême gauche sont la provocation, la violence et la haine. (*Exclamations.*) Et qu'y a-t-il derrière la protection fonctionnelle ? La police et la gendarmerie, des institutions sur lesquelles vous crachez en permanence. C'est honteux. (*Exclamations.*)

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1042 de M. Sébastien Peytavié

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). La moitié des Françaises souffre de règles douloureuses et l'endométriose touche 10 % des femmes. Or, bien que les douleurs liées à cette pathologie puissent être comparables à celles d'une crise cardiaque, elles restent souvent banalisées, notamment dans le monde du travail. Au total, 14 % des salariées doivent s'absenter régulièrement pour des raisons gynécologiques, perdant ainsi de l'argent en raison des jours de carence.

Certaines collectivités ont établi des congés spécifiques depuis des années pour leurs agent·es souffrant de symptômes liés aux menstruations et à la ménopause, mais le vide juridique auquel elles se heurtent a entraîné l'annulation de ces dispositifs par les tribunaux administratifs. Nous pouvons lever ce blocage en créant un fonds dédié au financement des autorisations d'absence pour les femmes souffrant de ces symptômes.

Le montant en jeu est très modeste, car les collectivités ne demandent pas un soutien financier, mais seulement que l'on comble ce vide, ce qui irait d'ailleurs dans le sens du principe de libre administration des collectivités.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je comprends la démonstration et les objectifs visés, mais pas le rattachement de la mesure à cette mission, à plus forte raison au sein d'un nouveau programme. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission rejette l'amendement.

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

Article 72 : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Amendement de suppression II-CF1077 de M. Jacques Oberti

M. Jacques Oberti (SOC). Depuis 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux régions a été remplacée par une part de TVA augmentant chaque année en fonction du produit la taxe au niveau national. Depuis cette date, cette part a connu une hausse moyenne de 3,8 % par an, jusqu'au gel de 2025.

L'article 72 revient sur ce mécanisme et rétablit une DGF régionale. C'est un choix contre-productif qui ôte à cette ressource son caractère dynamique. Étant donné que la capacité d'autofinancement des régions diminue, nous proposons de conserver le versement d'une part de TVA.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. En 2017, une fraction dynamique de TVA avait été attribuée aux régions. En 2018, elle s'élevait à 4,2 milliards, qui correspondent à la somme de la DGF des régions en 2017 (3,935 milliards d'euros), de la DGF de collectivité territoriale de Corse à la même date (90 millions d'euros) et de l'évolution dynamique de la TVA entre 2017 et 2018 (175 millions d'euros).

Sept ans plus tard, le montant total de la part de TVA versée aux régions atteint 5,1 milliards d'euros, soit une hausse de 28 %. Les régions sont les seules collectivités dont la dotation augmente plus vite que l'inflation, même si le caractère procyclique de la TVA peut leur être défavorable, comme l'a montré la diminution de 7,5 % en 2020.

L'article 72 a pour objet de faire contribuer les régions à la réduction du déficit public et nous devons l'évaluer à la lumière du projet de loi de finances (PLF) dans son ensemble.

De plus, l'adoption de cet amendement n'aurait aucun effet sur le montant des transferts financiers au bénéfice des régions si l'écêtement de la TVA attribuée aux collectivités locales est maintenu, comme le prévoit l'article 33. Avis défavorable.

M. Matthias Renault (RN). La fusion des régions a été un échec financier : les indemnités des élus ont augmenté et celles des agents ont été harmonisées à la hausse. Certaines compétences, comme l'aide au développement économique, ne sont qu'un saupoudrage de moyens dont on ignore les effets concrets. Les subventions versées aux associations ne sont pas maîtrisées. Je n'aborde même pas la question des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, dont nous souhaitons la suppression. La coopération internationale des régions n'a pas de sens non plus. Les dépenses de communication sont parfois somptuaires, comme dans la région Auvergne Rhône-Alpes.

En clair, nous sommes opposés à toute augmentation des moyens des régions, qui n'en ont pas besoin.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Par un hasard du calendrier, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCT) vient d'auditionner Carole Delga, présidente de Régions de France : tous les présidents de région sont opposés à cet article. Et pour cause : on a vendu aux régions différentes réformes qui leur ôtaient des leviers fiscaux en leur promettant qu'elles seraient compensées par le versement d'une fraction dynamique de la TVA.

Voilà qu'il est proposé de revenir sur cet engagement et, par un artifice, de rétablir une forme de DGF – même si son montant pour 2026 équivaldrait à celui que les régions perçoivent au titre de la TVA. Pourquoi changer des règles du jeu tous les quatre matins ? En l'occurrence, les régions perdraient le caractère dynamique de cette ressource dans les années

à venir. L'augmentation de la TVA est certes inférieure à l'inflation, mais elle reste supérieure à celle de la DGF.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Ceux qui, à l'époque, se plaignaient du passage de la DGF à la TVA dont ils déploraient l'évolution trop peu dynamique sont les mêmes qui, aujourd'hui, refusent de faire le chemin inverse.

Il est vrai que depuis 2017, les régions ont bénéficié d'une ressource très dynamique, qui a augmenté nettement plus que la DGF qu'on a continué de verser aux départements et au bloc communal, dont la hausse a été inférieure à l'inflation. C'était donc une très bonne affaire pour les régions – qu'on n'entend guère rappeler que leur part de TVA a beaucoup augmenté au fil des années. Je comprends qu'elles n'aient pas envie de revenir en arrière. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

M. Nicolas Sansu (GDR). Le budget des régions ne saurait être envisagé sous le seul angle du remplacement de la DGF par une fraction de TVA. Je comprends les régions qui souhaitent garder cette ressource dynamique car on leur a retiré tout pouvoir de taux depuis qu'elles ne perçoivent plus de part ni de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ni de la contribution foncière des entreprises (CFE). La fraction de TVA reste donc leur seule ressource dynamique.

Se pose en creux la question de la dynamique de la DGF pour toutes les collectivités : elle est nulle, voire négative, puisque la péréquation horizontale se fait dans les limites de l'enveloppe globale. Ce n'est pas une bonne manière de procéder de la part du gouvernement. Je préférerais que les régions aient un pouvoir de taux, afin de définir elles-mêmes leurs politiques publiques.

M. Tristan Lahais (EcoS). On peut discuter de l'opportunité d'attribuer aux régions l'une ou l'autre ressource, DGF ou fraction de TVA, mais en l'occurrence, ce choix dépend surtout de ce que souhaite l'État, en fonction de ce qui lui convient le mieux au regard de sa situation financière ; ce n'est pas très respectueux des élus et des collectivités.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1654 de M. Emmanuel Mandon

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. L'article 72 propose de reconduire le fléchage minimal de 60 % de l'augmentation de la dotation de solidarité rurale (DSR) vers sa part péréquation. En 2025, comme les deux années précédentes, le Comité des finances locales (CFL) avait sur ce fondement fléché 60 % de cette augmentation vers la part péréquation, 30 % vers la fraction bourg centre, et les 10 % restants vers la fraction cible.

Dans le rapport d'information sur les fractures territoriales et la péréquation, publié en juin, j'ai montré que le maintien d'une part minimale au bénéfice de la fraction péréquation a pour effet de saupoudrer la DSR et d'en limiter les effets péréquateurs. Cet amendement entraînerait la suppression de ce taux plancher. Le CFL aurait une plus grande liberté pour apprécier comment répartir l'augmentation annuelle de la DSR entre les différentes fractions et, le cas échéant, pour optimiser la part péréquation s'il le juge opportun au vu de ses effets par rapport aux autres fractions.

La commission adopte l'amendement (amendement II-535).

Amendement II-CF1098 de M. Jacques Oberti

M. Jacques Oberti (SOC). Les communes qui franchissent le seuil des 10 000 habitants subissent souvent un effet ciseau du fait des nouvelles charges qui s'imposent à elles, concomitamment à une baisse brutale de leur DSR. Le PLF prévoit que cette baisse est lissée sur deux ans : le montant perçu est ramené à 75 % la première année puis à 50 % la deuxième.

Je propose un lissage sur trois ans, pour mieux laisser le temps à l'impôt local de prendre le relais. Les communes ayant franchi le seuil de 10 000 habitants en 2025 et en 2024 en bénéficieraient également. À l'inverse, je propose que les communes qui repassent sous ce seuil – cette évolution est parfois aléatoire d'une année sur l'autre – conservent leur dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) selon le même lissage.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je suis favorable à ce qu'on renforce la prévisibilité des transferts financiers entre l'État et les communes bénéficiaires de la DSR – et c'est bien pour cette raison que je suis pour l'adoption de l'article 72. Cependant, à enveloppe constante, ces garanties ont pour effet de réduire les montants versés aux autres communes bénéficiaires de la DSR.

À titre d'exemple, le léger renforcement des garanties accordées aux communes qui cessent de percevoir la fraction cible de la DSR fait à lui seul passer de 836 à 1 448 le nombre de communes qui en bénéficient, pour un coût de 15,9 millions d'euros.

Votre amendement n'est pas chiffré. Il propose en outre une application rétroactive. Ce n'est pas inédit pour l'année n-1, l'Assemblée nationale l'a fait en 2019, mais ça l'est pour l'année n-2. Je ne vois pas comment appliquer la garantie de sortie de la DSR aux communes qui n'en bénéficient plus parce qu'elles ont dépassé le seuil de 10 000 habitants en 2024. De plus, il faut en évaluer l'impact sur leurs indicateurs financiers.

Je propose donc que nous en restions à la proposition initiale du gouvernement, qui va déjà dans le bon sens.

M. Jacques Oberti (SOC). Je précise juste qu'il ne s'agit pas d'appliquer la mesure de façon rétroactive, mais simplement de rattraper les deux premières années de lissage dont les communes concernées auraient dû bénéficier dès 2024 si la mesure est adoptée.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques II-CF521 de la commission des lois et II-CF1196 de M. Tristan Lahais

M. Stéphane Delautrette (SOC). De PLF en PLF, les régions sont fragilisées. Leur épargne nette se réduit et leurs capacités d'autofinancement ont diminué de 44 % entre décembre 2022 et décembre 2024, alors qu'elles investissent massivement dans les transports décarbonés et la transition écologique – et que ce besoin d'investissement ne fera que croître.

La DGF n'est pas dynamique, ou très marginalement. La TVA, en revanche, l'est beaucoup plus ; c'est pourquoi il faut laisser cette ressource à la main des régions pour accompagner leur effort d'investissement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission rejette les amendements.

Elle adopte l'article 72 modifié.

Article 73 : *Réforme de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC)*

La commission adopte l'article 73 non modifié.

Article 74 : *Création d'un fonds d'investissement pour les territoires*

Amendements de suppression II-CF1010 de Mme Mathilde Feld, II-CF1033 de M. Stéphane Delautrette, II-CF1036 de M. Nicolas Sansu et II-CF1183 de M. Tristan Lahais

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). En proposant de supprimer l'article, nous nous opposons à la création du fonds d'investissement pour les territoires (FIT) qui résulterait de la fusion de trois dotations distinctes, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV), que géraient jusqu'ici les préfets et sous-préfets en les répartissant en fonction des projets locaux. Or cette réforme aurait pour effet d'orienter les financements vers les seuls projets ciblés par l'État, sans réelle prise en compte des besoins locaux. Elle risque également d'aggraver les inégalités territoriales en favorisant les collectivités qui disposent de services techniques et d'ingénierie étoffés, au détriment des petites communes rurales et des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont les besoins sont pourtant les plus criants.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Nous sommes totalement opposés à la fusion de ces trois dotations, qui entraînera inévitablement une concurrence entre les territoires en fonction de leurs capacités d'investissement.

Selon les critères d'attribution du FIT, les communes et intercommunalités non rurales ou sans QPV ne bénéficieraient plus de subventions d'investissement. C'est la mort annoncée de la DSIL ! Au passage, la fusion des trois dotations ferait perdre 200 millions de soutien financier aux collectivités.

Tout cela est déraisonnable. On nous oppose l'argument de la simplicité administrative, mais les préfets savent déjà très bien répartir les fonds dans les dossiers uniques que déposent les collectivités.

M. Nicolas Sansu (GDR). Toutes les mesures disséminées dans le PLF et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) – Dilico 2, chute du fond Vert, resserrement du FCTVA (fonds de compensation pour la TVA), hausse des cotisations à la CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales) ou encore suppression des Colos apprenantes – aboutissent à réduire les ressources des collectivités de l'ordre de 7,6 milliards d'euros.

C'est pourquoi nous demandons donc la suppression du FIT. Tout élu qui siège dans une commission de la DETR sait que ce fonds risque de mettre en concurrence territoires urbains et ruraux. Quand un territoire comprend une agglomération, une communauté de communes avec une ville-centre et un QPV, il est légitime de préserver trois enveloppes qui ont chacune prouvé leur utilité : la DETR pour les communes et intercommunalités rurales, la DSIL pour les villes et agglomérations et leur charge de centralité, et la DPV pour les quartiers prioritaires. En outre, le risque de diminution des crédits est inhérent à la fusion elle-même.

M. Tristan Lahais (EcoS). En effet, ce nouveau fonds mettrait en concurrence les collectivités et réduirait leurs ressources de 200 millions.

Tout cela donne le sentiment d'un bricolage permanent, sans concertation avec les principaux intéressés. Il y a un étrange paradoxe à ne pas associer aux décisions qui les concernent les acteurs de la décentralisation de la République que sont les collectivités, à qui, rappelons-le, s'applique le principe de la libre administration.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je ne suis pas entièrement convaincu par l'instauration du fonds d'investissement pour les territoires. En l'état, voici ce que je comprends des positions qui ont pu être exprimées, lors de mes auditions d'associations d'élus locaux et à cet instant en commission des finances.

Certains critiquent la baisse des crédits en autorisations d'engagement (AE) – qui n'est pas prévue au présent article – mais ne mentionnent pas la hausse de 58 millions des crédits de paiement (CP). D'autres pensent que le FIT favorisera les collectivités disposant de services techniques et d'ingénierie étoffés ; au contraire, c'est la coexistence de trois dotations différentes qui leur est bénéfique, car elles peuvent plaider leur cause pour trois dossiers différents. D'autres encore estiment que l'article 74 se résume au FIT, mais son II abroge une disposition qui interdit la co-subvention de projets par la DETR et par les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ou d'autres subventions de l'État. D'autres enfin s'inquiètent de la disparition de la DETR et de la DPV, mais leur montant est justement sanctuarisé en 2026, et leurs critères d'éligibilité sont largement préservés.

Je m'inquiète cependant de l'effacement de la DSIL, qui sert de variable d'ajustement : il ne faut pas confondre simplification avec simplisme.

L'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) et l'AMRF (Association des maires ruraux de France) sont clairement opposées au FIT. Je suis donc favorable aux amendements de suppression, tout en déplorant que leur adoption entraîne la disparition des dispositions de simplification sur le cumul des dotations, prévues au II de l'article.

M. Alexandre Dufosset (RN). Nous soutiendrons ces amendements de suppression, parce que des maires nous alertent dans nos circonscriptions – notamment dans la mienne, très rurale, du Cambrésis : beaucoup craignent la fusion des trois dotations dans le FIT. Les précédents sont nombreux : lorsque des enveloppes sont fusionnées, les communes rurales, dernière roue du carrosse, sont souvent les variables d'ajustement. Dans les communes rurales, la DETR et la DSIL jouent leur rôle.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Ces dernières années, nous nous sommes beaucoup plaints de l'absence de visibilité sur la DSIL et la DPV, fonds qui échappaient aux députés et à la commission de la DETR.

Les élus locaux doivent parfois consacrer une énergie folle à rechercher des fonds tant ils sont complexes. N'avoir qu'un seul fonds, piloté par le préfet du département, sûrement en lien avec les parlementaires, serait une source de simplification.

Les montants de la DETR sont sanctuarisés – quoique j'ignore si cela vaut seulement pour 2026 ou plus durablement. Le FIT est compartimenté afin d'atteindre ses différentes cibles. Il est vrai que le montant global diminue, mais c'est logique, car l'année à venir est un bas de cycle pour le bloc communal.

En somme, mon avis est mitigé et j'attends d'autres éclairages du rapporteur sur l'évolution de ce fonds.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Quiconque connaît la DETR et son fonctionnement comprend son intérêt pour les communes rurales. Je m'interroge sur la finalité du fonds d'investissement pour les territoires : je crois comprendre qu'il s'agit de mieux mutualiser les fonds selon une vision plus territoriale des investissements, en fonction de la taille des communes. Peut-être cette fusion répond-elle aux évolutions des regroupements de collectivités, mais elle ne doit pas se traduire par une perte de ressource.

Qu'en sera-t-il de la gouvernance ? Les élus qui siégeaient en commission de la DETR seront-ils toujours consultés ? Ces réunions sont très utiles, car elles sont l'occasion de déterminer les priorités d'investissement. Ce mode de fonctionnement sera-t-il conservé ?

M. Charles de Courson (LIOT). Fusionner dans un seul fonds la DETR et la DSIL est une bonne idée. La DSIL est une usine à gaz : les dossiers vont du sous-préfet au préfet du département puis au préfet de région avant de refaire le chemin en sens inverse, si bien que les notifications n'arrivent qu'en avril ou mai selon les territoires. Le préfet de ma région trouverait cette fusion très utile, d'autant que les deux dotations sont parfois substituées l'une à l'autre – il arrive même qu'elles se cumulent. Pourquoi ne pas y ajouter le fond Vert – pour 150 millions, qui alimentent les collectivités locales ?

Une question demeure cependant : la commission de la DETR sera-t-elle maintenue ?

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Cette idée était en gestation depuis longtemps mais elle n'a pas reçu l'aval de nombreux acteurs. À mon sens, la réflexion et la concertation doivent se poursuivre ; il n'est pas indispensable de la mettre en pratique dès cette année.

La commission adopte les amendements (amendement II-534).

En conséquence, l'article 74 est supprimé et l'amendement II-CF1461 tombe.

Article 75 : Ajustement du fonctionnement du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico 1)

Amendement de suppression II-CF1203 de Mme Catherine Hervieu

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Nous nous opposons au Dilico, que les représentants des élus décrivent comme un facteur de défiance entre les collectivités et l'État. Par cet article, le gouvernement propose une rustine visant à en assurer la sécurisation juridique à titre rétroactif, ce qui n'est pas conforme au droit des collectivités.

Ce mécanisme indéterminé, annoncé pour prendre le relais du fonds de réserve initialement prévu par le gouvernement Barnier puis déployé dès la diffusion du PLF pour 2026, est injuste pour la plupart des collectivités. C'est un coup de rabot, une décision unilatérale ; les associations d'élus et le Comité des finances locales doutent de son efficacité dans la durée.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La suppression de l'article 75 n'entraînerait pas la suppression du Dilico 1. L'article ne prévoit en effet que des ajustements logistiques rétroactifs, applicables dès 2025, conformément aux recommandations de la Cour des comptes. Il précise en particulier que le Dilico 1 n'est pas reconductible chaque année. Si l'amendement est adopté, ce sera le cas : le prélèvement correspondant – d'un montant de 1 milliard – sera renouvelé chaque année. Avis défavorable.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). M. de Courson a, à juste titre, désigné le Dilico 1 comme une forme d'emprunt forcé. Prendre l'argent là où il n'est pas, en ponctionnant aux collectivités des moyens sans les leur reverser en totalité, il fallait oser ! Nous ne supprimerons pas ce dispositif en supprimant cet article mais au moins l'affaiblirons-nous ; nous voterons cet amendement.

M. Charles de Courson (LIOT). Première question, monsieur le rapporteur spécial : le Dilico 1 a-t-il atteint son but, à savoir freiner la dépense publique locale ? Deuxième question : quand les versements doivent-ils intervenir ?

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Nous ne disposons pas de suffisamment d'informations pour apprécier l'efficacité du Dilico 1. Je vous invite à vous rapprocher du gouvernement qui vous donnera davantage d'explications que le pauvre rapporteur spécial que je suis.

Les raisons qui justifient la mise en place de l'ajustement sont apparemment plus techniques que politiques et il me semble sage de ne pas supprimer cet article.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Carole Delga nous a expliqué tout à l'heure que le Dilico 1 avait entraîné un ralentissement de l'investissement des régions, au détriment de la transition écologique qui appelle des investissements massifs, et de nombreux secteurs économiques, dont celui du bâtiment et des travaux publics, ce qui est désastreux.

Pour financer des investissements nécessaires, que font les collectivités ? Si elles reçoivent moins d'aides et si leur capacité d'autofinancement diminue, elles empruntent. Or l'augmentation de la dette est précisément ce que le gouvernement cherche à éviter. Je ne comprends pas la logique du Dilico.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Pour dire les choses de manière prudente, je rappellerai que l'année dernière, les collectivités ont freiné tant qu'elles ont pu, ce que je peux comprendre, ayant été conseiller régional. Reste qu'il est trop tôt pour dresser un bilan du Dilico.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). L'objectif du Dilico est simple : freiner la dépense des collectivités territoriales. Règle d'or oblige, avec moins de recettes, elles doivent dépenser moins.

M. Philippe Lottiaux (RN). Que les collectivités soient amenées à recevoir moins du fait d'une réduction de leurs dépenses favorisée par une simplification planifiée des échelons administratifs, des normes, des compétences, on pourrait le comprendre, mais décider à la dernière minute de réductions budgétaires, c'est les prendre au dépourvu. Entre ces ajustements de Dilico et les mécanismes du FPIC (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales), elles sont confrontées à une imprévisibilité totale en matière budgétaire. Nous appelons nous aussi à la suppression de ce dispositif malsain.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Le Dilico, mesure technico-financière élaborée l'année dernière dans l'urgence, pose des problèmes de prévisibilité sur le long terme. Ce dispositif fait entrer les investissements dans une spirale négative, ce qui a des conséquences lourdes sur notre économie. Si on casse tout, que va devenir notre pays ?

M. Nicolas Ray (DR). Tout le monde accepte le principe selon lequel chaque sphère, qu'il s'agisse de l'État, de l'assurance maladie ou des collectivités locales, doit consentir

des efforts dès lors qu'ils sont équitablement partagés. Le gouvernement avait proposé le Dilico pour lisser la dynamique des dépenses. Cela dit, il n'y a rien d'anormal à ce qu'elles augmentent en fin de mandat communal. Par ailleurs, ce mécanisme revient à brider la liberté des collectivités locales dont les finances sont déjà fortement encadrées, entre l'obligation de voter un budget en équilibre et la règle de remboursement des emprunts par des ressources propres.

Ce que je retiens, c'est que le Dilico est peu lisible : il est difficile pour les collectivités de savoir si elles sont assujetties à ce prélèvement. En outre, il va devenir encore plus complexe avec ce changement de règles. Tout cela entraîne une trop grande instabilité pour nos élus.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La Cour des comptes souligne que sur les huit premiers mois de l'année 2025, les charges réelles de fonctionnement ont progressé de 1,5 % et les dépenses d'investissement ont stagné alors que le rapport d'avancement de 2025 sur le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) anticipait des hausses respectives de 2 % et de 6,9 %. Toutefois, on ne peut pas établir de causalité entre ces évolutions et la mise en place du Dilico.

La commission adopte l'amendement II-CF1203 (amendement II-537).

En conséquence, l'article 75 est supprimé.

Article 76 : *Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico 2)*

Amendements de suppression II-CF382 M. Paul Molac, II-CF522 de la commission des lois, II-CF1009 de Mme Mathilde Feld, II-CF1037 de M. Nicolas Sansu, II-CF1056 de M. Charles de Courson, II-CF1113 de M. Stéphane Delautrette et II-CF1193 de M. Tristan Lahais

M. Charles de Courson (LIOT). À l'article liminaire, nous avons adopté un amendement destiné à obtenir des précisions sur la nature du Dilico. Pour moi, c'est un emprunt forcé. Le Dilico 2 prévoit un reversement sur cinq ans au lieu de trois dans le Dilico 1 et une affectation à la péréquation à hauteur de 20 % contre 10 %. Ces sommes seraient placées dans un fonds mais on ne sait toujours pas selon quels critères. L'État va-t-il les conserver au lieu de les retourner aux collectivités ? Le CFL est censé faire des propositions sur les modalités de répartition. Où en est-on ?

Par ailleurs, il serait intéressant de comparer le freinage des dépenses dans les collectivités qui contribuent au Dilico et dans les autres.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Nous nous opposons au Dilico pour des raisons de forme : quel montage lunaire que ce prêt forcé qui pose comme condition au remboursement le renouvellement dudit prêt. Mais nous voulons aussi le supprimer pour des raisons de fond : il revient à réduire les dotations des collectivités locales alors qu'elles peinent à atteindre leurs objectifs en matière d'investissement public, notamment pour la qualité de vie et la transition écologique, mais aussi de fonctionnement, dans leur volonté de répondre aux besoins sociaux des habitants et d'assurer le bon fonctionnement des principaux services publics, pour lesquels elles compensent le retrait de l'État. Il serait contre-productif d'un point de vue économique comme social de s'attaquer encore à leurs ressources. D'où cet amendement de suppression.

Mme Élixa Martin (LFI-NFP). Plus on appauvrit les collectivités, moins elles pourront garantir la présence de services publics et participer à la bifurcation écologique. De surcroît, la mise en place du Dilico n'a été discutée avec personne, elle s'est faite de manière autoritaire : personne ne sait comment la péréquation s'effectuera. Voilà un truc qui tombe d'en haut et qui prive les collectivités de ressources déjà faibles et rares.

Le mépris des services de l'État à l'égard des élus locaux n'est sans doute pas étranger aux difficultés qu'ils éprouvent et aux réticences des citoyens à se porter candidats aux élections locales.

M. Nicolas Sansu (GDR). Ce mécanisme a quelque chose de baroque. Avec le Dilico 1, le prêt forcé devait être remboursable en trois ans, avec une perte de 10 %. Avec le Dilico 2, on pousse la boule plus loin : une collectivité qui aurait mis 100 va se voir rembourser partiellement mais devra ressortir 200, puisqu'il y a un doublement du montant des prélèvements. C'est d'autant plus dangereux que davantage de collectivités seront prises en compte – pour le bloc communal, la contribution passe de 500 millions à 1,22 milliard.

En outre, le remboursement est conditionné : il ne sera que partiel si l'augmentation des dépenses est supérieure à celle du PIB. Autrement dit, les contrats de Cahors reviennent par la fenêtre.

Supprimons donc cet article pénalisant pour nos collectivités qui essaient d'investir pour les territoires.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Je ne pensais pas qu'un jour on en viendrait presque à regretter les contrats de Cahors ! Bercy a fait preuve cette année d'une imagination débordante avec ce prêt à taux zéro non remboursable. Les conditions posées sont telles qu'elles laissent penser que le non-remboursement a été prévu dès le départ. Un tel dispositif respecte-t-il les principes d'autonomie financière et de libre administration des collectivités locales ? Cela commence à poser de sérieux problèmes.

Avec le doublement du montant de la contribution, de nouvelles collectivités vont devenir éligibles, avec parmi elles des villes moyennes ou des intercommunalités comprenant des villes moyennes, souvent situées sur d'anciens territoires industriels en reconversion. Pour certaines, l'effet conjugué du Dilico et d'autres dispositifs aboutira à des prélèvements dépassant 5 % de leurs recettes.

M. Tristan Lahais (EcoS). Le Dilico 1 est assorti d'une condition, passée un peu inaperçue : le reversement est subordonné à un nouveau prélèvement au moins équivalent au remboursement perçu par la collectivité. Ce mécanisme, reconduit cette année, n'est pas respectueux des collectivités ; autant procéder à une baisse de la dotation globale de fonctionnement, qui aurait l'avantage de la clarté.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Supprimer cet article, c'est se priver d'un dispositif dont l'objectif est la maîtrise de la dépense publique. Donnons une chance au débat et à la recherche de compromis. Voici quelques pistes : réduire le montant total des prélèvements ; revenir à trois ans pour le reversement des prélèvements, afin de s'adapter au calendrier du mandat municipal ; ramener à 10 % la part affectée au fonds de péréquation horizontale. Je suis favorable à la péréquation mais je considère qu'il est préférable de consacrer chaque dispositif à un seul objectif. Or la péréquation est un sujet très sensible en ce moment. Conservons cet article. La suppression de cet article aurait pour conséquence de laisser le champ libre au Sénat pour décider du niveau de contribution des collectivités locales : je ne me satisfais absolument pas de ce renoncement.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. J'évoquerai une autre piste, que j'explore dans un amendement ultérieur. Conditionner le reversement à l'évolution des dépenses de fonctionnement mais aussi d'investissement témoigne d'une méconnaissance profonde de la vie des collectivités territoriales. Comment lisser des dépenses d'investissement, qui par nature fluctuent en fonction des phases de tel ou tel chantier ? Il faut les exclure de ce mécanisme d'autant que ce sont surtout les collectivités locales qui portent l'investissement dans notre pays.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Si on accepte l'idée que les collectivités doivent participer à l'effort de guerre global, alors, objectivement, le Dilico ne paraît pas si mal. Ceux qui le critiquent ne proposent rien en retour : ils s'opposent à l'écêtement de la TVA, à la baisse de la DGF, bref rien ne va. Là, nous avons un dispositif qui cible les collectivités en fonction de critères de richesse et qui prévoit un remboursement étalé dans le temps – des collectivités vont recevoir dès 2026 une partie de ce qu'elles auront avancé en 2025.

Je ne suis pas sûr de comprendre la piste du rapporteur général car c'est sur les recettes de fonctionnement que joue le Dilico, même si on peut considérer que cela un impact sur l'épargne brute et nette et donc sur la capacité à investir.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Toute la question est là, en effet : peut-on rendre les collectivités responsables de la situation dans laquelle nous nous trouvons alors qu'elles votent des budgets équilibrés, contrairement à ce qui se passe ici ?

Monsieur le rapporteur général, je ne comprends pas comment vous pouvez dissocier dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Un investissement dans une piscine ou une crèche appelle forcément des dépenses de fonctionnement. Les communes investissent pour créer des services publics locaux qu'elles ont ensuite besoin de faire vivre.

Attention, enfin, aux discours selon lesquels les plus grandes collectivités seraient les plus riches. Il n'y a pas de corrélation entre taille et richesse.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Jean-René Cazeneuve a assisté comme moi aux auditions de présidents d'associations d'élus. Carole Delga n'a jamais dit que les régions refusaient de participer à l'effort national. Elle a souligné qu'un total de prélèvements de 4,7 milliards était trop élevé et que les collectivités pouvaient contribuer d'elles-mêmes, sans que leur soient appliqués des mécanismes contraignants comme le Dilico.

Le Dilico 2 semble reposer sur un mensonge : il opère un prélèvement sur le budget des collectivités sans que le remboursement soit garanti, je suis même convaincu qu'il n'y en aura pas, compte tenu des conditions posées. On ne sait même pas où en sont les reversements du Dilico 1 !

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. La logique comptable par laquelle on distingue fonctionnement et investissement a ses limites. Embaucher un très bon fonctionnaire, c'est un sacré investissement. Mais je comprends la volonté du rapporteur général de faire évoluer le dispositif.

Au cœur de nos débats, il y a la maîtrise de la dépense publique. Elle ne peut se faire à n'importe quel prix et appelle des compromis : mettons-nous autour de la table et travaillons à faire évoluer ce dispositif.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Au lieu de supprimer cet article dans l'attente d'une évaluation du Dilico 1, amendons-le pour poser un cadre. Certains de nos collègues

hurlent au loup devant ces prélèvements : c'est un peu fort de café venant de la part de ceux qui ont privé les collectivités de 10 milliards de ressources en l'espace de trois ans. Rappelons quelques chiffres. En 2013, les dotations aux collectivités ont été gelées. En 2014, elles ont baissé de 1,5 milliard, en 2015, de 3,7 milliards et en 2016, à nouveau de 3,7 milliards ! Il faut savoir raison garder : recherchons ensemble des solutions. Certaines collectivités sont très bien gérées, d'autres très mal : voilà la vraie difficulté.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je ne vais pas contredire Mme Dalloz sur la baisse sauvage de la DGF intervenue entre 2014 et 2017. J'ai même été rapporteur d'une commission d'enquête visant à évaluer ses conséquences sur l'investissement public local dont le rapport a été rejeté car je n'étais pas en accord avec la majorité d'alors dans notre assemblée.

Avec le Dilico 2, près de 4 000 collectivités vont devoir contribuer, y compris des communes de moins de 3 000 habitants ; il faut s'en rendre compte.

*La commission **adopte** les amendements de suppression (**amendement II-533**).*

*En conséquence, l'article 76 est **supprimé** et les autres amendements **tombent**.*

Article 77 : Mise en œuvre du fond de sauvegarde pour les départements en 2026

*La commission **adopte** l'article 77 **non modifié**.*

Après l'article 77

Amendement II-CF630 de M. Nicolas Ray

M. Nicolas Ray (DR). Les communes membres d'un EPCI – établissement public de coopération intercommunale – peuvent percevoir une quote-part de 20 % du produit de l'IFER – imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux – généré par les énergies renouvelables. Je propose d'introduire de la souplesse dans le mécanisme en ouvrant aux EPCI la possibilité de décider de reverser une partie de cette recette à des communes où sont implantées des installations éoliennes ou photovoltaïques.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Vous voulez favoriser la flexibilité et l'adaptation aux situations locales. Les intercommunalités ont été incitées à mutualiser les ressources et les coûts liés aux services publics et à l'aménagement du territoire. Il me semble qu'elles constituent l'échelon le plus pertinent pour la fiscalité des énergies renouvelables. Je suis donc assez réservé sur votre proposition : avis défavorable.

M. Daniel Labaronne (EPR). Il se trouve que c'est moi qui, avec d'autres collègues, avais introduit par un amendement à un précédent projet de loi de finances la possibilité pour ces communes de percevoir 20 % de l'IFER, ce qui avait supposé de réduire la part dévolue aux départements de 50 % à 30 %. Nous avons en effet constaté que les EPCI, qui recevaient la moitié du produit de cette imposition, ne reversaient rien aux communes où étaient situées ces installations alors qu'elles en subissaient le coût en termes paysagers. C'était une demande de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Je suis opposé à votre amendement, monsieur Ray : il ne faut pas laisser la répartition de cette recette au bon vouloir des EPCI.

M. Charles de Courson (LIOT). Nous avons eu bien du mal à aligner la répartition du produit de l'IFER photovoltaïque sur celle de l'IFER éolien, à savoir 20 % pour les communes, 30 % pour les départements et 50 % pour les EPCI. Si une intercommunalité

veut reverser une partie des recettes qu'elle tire de cette imposition, elle peut toujours recourir à une modulation de la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui donne lieu chaque année à des discussions. Votre amendement est donc inutile.

La commission adopte l'amendement (amendement II-538).

Amendement II-CF1408 de M. Jean-René Cazeneuve

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Cet amendement tente de donner corps au concept très utilisé d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. La notion d'autonomie financière est définie par la Constitution. En revanche, personne n'a jamais déterminé ce qu'est l'autonomie fiscale dont nous parlons tous. Je vous propose de la définir comme le rapport entre l'ensemble des recettes dont les collectivités peuvent fixer le taux ou le tarif et l'intégralité de leurs recettes. Par ailleurs, et c'est évidemment ce qui nous intéresse le plus, l'amendement demande au gouvernement de remettre chaque année un rapport permettant de suivre l'évolution de l'autonomie fiscale ainsi définie. Désormais, les régions n'ont pratiquement plus d'autonomie fiscale : elle est sans doute inférieure à 10 % ; pour les départements, on doit être en dessous de 20 %. Il faut donc faire des calculs en s'appuyant sur une base indiscutable – le mètre étalon du pavillon de Sèvres, en quelque sorte.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je salue les travaux que vous avez menés au sujet de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales. Nous avons effectivement besoin, après les différentes réformes des finances locales qui sont intervenues, de caler certaines notions. Je suis favorable à la production de données relatives à l'autonomie fiscale durant l'année $n + 2$.

M. le président Éric Coquerel. Je suis un peu dubitatif, car cela pourrait conduire à entériner le fait que l'autonomie fiscale des collectivités se réduit. L'autonomie fiscale, qui devrait être un droit, ne ferait l'objet que d'un calcul ou d'une estimation.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Mais non, nous aurons simplement un thermomètre.

M. Charles de Courson (LIOT). Je crois effectivement me souvenir, monsieur Cazeneuve, que vous avez remis un rapport à ce sujet. Il existe une grande confusion entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale, laquelle n'existe pas en tant que concept, sauf peut-être d'un point de vue purement statistique ; l'autonomie financière, hélas, est définie par la loi organique. Nous nous étions battus à l'époque – je ne sais pas si certains sont encore parmi nous – pour passer dans ce cadre de l'autonomie financière à l'autonomie fiscale.

Je suis favorable à cet amendement qui nous apportera des renseignements statistiques sur l'évolution de la situation par bloc de collectivités. Tout le monde sait que l'autonomie fiscale ne fait que se contracter et l'autonomie financière progresser, mais il serait intéressant d'avoir des chiffres.

M. Tristan Lahais (EcoS). Je suis assez favorable à l'amendement de M. Cazeneuve, qui pourrait nous fournir une base opposable. On verra alors que l'autonomie fiscale s'est dégradée ces dernières années. Elle ne peut que s'améliorer à l'avenir, puisqu'elle a presque été ramenée à zéro pour certaines strates de collectivités territoriales. J'ajoute, et nous pourrions peut-être l'inclure dans l'amendement d'ici à la séance, qu'il est regrettable d'avoir assimilé dans l'approche suivie jusqu'à présent des parts d'impôts nationaux à des ressources fiscales locales alors que les collectivités, dans ces conditions, n'ont pas de pouvoir

sur le taux ni sur l'assiette. L'adoption de cet amendement ne pourra que donner de la lisibilité aux ressources fiscales réelles, c'est-à-dire propres, des collectivités territoriales.

M. Jean-Didier Berger (DR). Cet amendement va vraiment dans la bonne direction. Il devrait permettre, monsieur le président, de rassurer tous ceux qui pensent que l'autonomie des collectivités locales est importante – je trouve qu'elle devrait même être inscrite dans la Constitution, pour garantir la libre administration des collectivités locales. Une fois qu'il y aura un thermomètre, il sera beaucoup plus facile de dire qu'on n'a pas le droit de réduire leur autonomie fiscale. Sans cet outil, nous ne pouvons pas nous battre.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je suis également très tenté de voter pour cet amendement, même si je regrette un peu que vous fassiez référence au « montant des impositions de toutes natures », car les collectivités ont d'autres ressources, comme les tarifs, qui ne sont pas inclus dans votre définition.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Mais si : il est question du « montant des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer le taux ou le tarif ».

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Si la loi autorise les collectivités à fixer un « tarif », par définition cela n'entre pas dans la catégorie des « impositions de toutes natures ». Je pense, par exemple, au tarif d'une cantine ou à celui d'un service municipal. Ce sont des recettes sur lesquelles les collectivités jouent beaucoup depuis qu'elles ne fixent plus de taux en matière de taxe d'habitation. Je souhaiterais pour ma part que l'on définisse une autonomie financière, plus que fiscale.

M. le président Éric Coquerel. S'il était question de la part de la fiscalité propre, je pourrais voter pour l'amendement, mais la rédaction actuelle nous conduira presque à un oxymore. Par définition, l'autonomie est la capacité de se gouverner soi-même. Or, compte tenu de la définition que vous proposez, on constatera que l'autonomie fiscale de certaines collectivités est de 20 %, ce qui est en soi une formulation incompréhensible. Même si je vois bien l'intérêt de votre amendement sur le plan statistique, quelque chose m'échappe dans la logique suivie. Le résultat serait d'entériner l'idée que l'autonomie fiscale peut être de seulement 20 %.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). J'ai moi aussi du mal à comprendre l'esprit et l'intérêt de cet amendement. Il me faudrait quelques explications complémentaires.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je ne préjuge absolument pas des montants, ni des jugements que nous porterons ensuite. Je constate simplement qu'on utilise fréquemment l'argument selon lequel l'autonomie fiscale des collectivités baisse ou n'est pas suffisante. Or de quoi parle-t-on exactement ? Je vous propose simplement de le définir. L'autonomie fiscale, c'est, pour tout le monde, le rapport entre les impôts sur lesquels la collectivité a un pouvoir de taux et l'intégralité de ses recettes. Il s'agit de fabriquer un thermomètre et de demander qu'il y ait un suivi. C'est à nous qu'il reviendra, ensuite, de porter des jugements, de trouver scandaleux, par exemple, une fois que le calcul aura été fait, que l'autonomie fiscale des régions soit de 8 %, et de trouver des pistes pour la renforcer.

La commission adopte l'amendement (amendement II-539).

Amendement II-CF426 de Mme Marie-Noëlle Battistel

Mme Sophie Pantel (SOC). Nous proposons d'augmenter la bonification destinée aux communes de montagne, dont la spécificité est déjà reconnue par les lois du même nom.

Nous avons perdu au cours des trente dernières années beaucoup d'enveloppes qui nous étaient réservées alors que les besoins se sont accrus, notamment en raison de l'évolution des conditions climatiques, de l'existence d'effets de seuil et de la faiblesse de la population rapportée à l'étendue des territoires. Cet amendement vise à permettre un égal accès aux services quel que soit l'endroit où l'on vit, y compris dans les communes de montagne, qui ont souvent une faible capacité contributive et sont mises à mal par un changement de mode de calcul en ce qui concerne la voirie communale, sujet sur lequel la DGCL (direction générale des collectivités locales) est en train de travailler.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. En tant qu'élu d'un territoire de montagne, dans le Massif central, je suis sensible à votre argumentation. La dotation forfaitaire de la DGF comprend une dotation de base et une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3,22 euros par hectare et rehaussée à 5,37 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne. Cet amendement vise à faire passer le second montant à 6,44 euros par hectare, ce qui représenterait le double du taux prévu dans le droit commun et, pour les communes concernées, une hausse de 20 % par rapport à la situation actuelle. Je partage tout à fait les constats figurant dans l'exposé sommaire, mais je ne suis pas certain que la mesure que vous proposez soit tout à fait adaptée. À enveloppe fermée, la hausse de 20 % que vous demandez serait prélevée sur la DGF de toutes les communes situées en dehors des zones de montagne. Avis défavorable.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Cet amendement pose plusieurs problèmes. Le premier, qui vient d'être exposé, est que le dispositif reposerait sur une péréquation horizontale, entre les communes. Ensuite, le simple fait d'être une commune de montagne ne dit rien de la richesse de la collectivité ou de ses habitants. La commune la plus riche de France est une commune de montagne – contrairement à ce qu'on pourrait croire, il ne s'agit donc pas de Neuilly-sur-Seine. Par ailleurs, l'impact climatique que vous évoquez concerne des zones entières. Il touche, par exemple, Grenoble, qui n'est pas une ville de montagne. Le critère retenu ne nous paraissant pas juste, nous ne voterons pas cet amendement. Il faudrait se battre pour le fond Vert ou pour une DGF un peu plus rondelette au lieu de demander des crédits supplémentaires sans raisons objectives. Je n'irai pas jusqu'au bout de ma pensée, mais on a souvent le sentiment, terrible, qu'il s'agit de servir une clientèle.

Mme Sophie Pantel (SOC). Si on va au bout de votre raisonnement, il faut supprimer la politique de la ville et tous les dispositifs qui visent à répondre à des spécificités, selon des critères précis, c'est-à-dire à des problématiques territorialisées pour lesquelles il faut apporter des solutions différentes en prenant en compte les besoins. Je m'inscris donc totalement en faux contre vos propos.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. S'agissant de la voirie, je pense que vous faites référence à la réforme adoptée dans la loi de finances pour 2025 en vue de renforcer la fiabilité de l'indicateur utilisé, qui reposait sur une base déclarative s'agissant des voies classées dans le domaine public communal. La réforme a permis de fonder le calcul sur des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). L'administration a confirmé que l'ajustement était minime et qu'elle serait en mesure de fournir des données consolidées à la fin du premier semestre 2026.

Mme Sophie Pantel (SOC). J'ai interrogé les 152 communes de mon département : la baisse va jusqu'à 60 %. Le tableau de la voirie qui était jusque-là remis à la préfecture a été modifié. On a retiré, par exemple, tous les chemins de terre. Dans le parc national des Cévennes, les routes communales sont en terre, mais elles ne sont plus considérées comme communales, ce qui pose d'énormes problèmes car l'évolution de la prise en compte de la

voirie a un impact sur d'autres calculs ainsi que sur la responsabilité en matière d'autorisations d'urbanisme.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF1190 de Mme Lisa Belluco et II-CF427 de Mme Marie-Noëlle Battistel (discussion commune)

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Cet amendement vise à remplacer, en ce qui concerne la DSR, le critère de la longueur de la voirie communale par un calcul permettant de combiner la superficie et la densité, suivant une proposition d'une mission d'information transpartisane conduite par Sandrine Le Feu et Constance de Pélichy. Cette évolution vise à ne pas pénaliser les communes rurales très étalées du fait de hameaux situés à distance du bourg principal, tout en valorisant les collectivités qui font un effort pour maîtriser leur étalement urbain et lutter contre l'artificialisation des sols, enjeu majeur dans nos territoires. Cette mesure, validée par le Comité des finances locales, a également été reprise dans une proposition de loi transpartisane issue des travaux de la mission d'information. L'objectif est de mettre fin à une sorte d'effet d'aubaine et d'aller tous ensemble dans la même direction en prenant en compte les contraintes de chacun.

Mme Marie-José Allemand (SOC). L'amendement II-CF427 concerne les communes de montagne, qui font face, en raison du changement climatique, à de graves difficultés en matière de rénovation des routes et de prévention des risques. Ce que nous proposons permettrait d'augmenter les budgets dits d'urgence en cas de coulées de boue, de glissements de terrain ou de laves torrentielles.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Je comprends la démarche intellectuelle qui sous-tend le premier amendement, mais il me semble nécessaire de rappeler certains éléments concrets. La voirie est faite pour relier les femmes et les hommes, les communautés, les bourgs et les hameaux. La question de l'égalité entre les territoires se pose, en particulier lorsque l'habitat est dispersé. Par ailleurs, la voirie existante doit être entretenue, notamment grâce aux financements permis par la DSR. Il me paraît difficile d'adopter l'amendement sans avoir de simulation de ses effets sur les collectivités bénéficiant de la deuxième fraction de la DSR. Sur le fond, il serait utile de travailler, suivant une démarche transpartisane et en consultant les collectivités intéressées, sur un dispositif de transition, mais cela ne peut guère être entrepris dans le cadre très contraint de notre discussion budgétaire. Par conséquent, avis défavorable.

S'agissant du second amendement, je rappelle que le droit existant prévoit déjà un doublement de la pondération du critère relatif à la voirie qui est utilisé pour la répartition d'un tiers de la fraction péréquation de la DSR pour les communes de montagne. Il est vrai qu'il faut prendre en considération des évolutions objectives sur le plan climatique qui conduisent à des coûts supplémentaires, notamment pour les communes de montagne. Toutefois, je ne suis pas sûr que tripler cette pondération soit entièrement justifié, ni que ce soit l'outil le plus pertinent pour soutenir les territoires de montagne. À enveloppe fermée, c'est-à-dire sans hausse correspondante de la DGF, toute augmentation serait prélevée sur la DGF des communes situées en dehors des zones de montagne. Par conséquent, j'émet aussi un avis défavorable à cet amendement.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je comprends que les élus des territoires de montagne mettent en avant l'existence de problèmes spécifiques, mais il faut faire attention : tout changement de la répartition au sein de l'enveloppe normée en faveur des uns se ferait au

détriment des autres. Il serait préférable, afin de ne pas opposer certaines collectivités à d'autres, de travailler sur la péréquation verticale – c'est ce qui manque actuellement.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF1651 de M. Emmanuel Mandon

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Certains élus nationaux ne siègent pas dans les commissions départementales relatives à la répartition de la DETR. Lorsqu'un département compte cinq parlementaires ou plus, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et le Sénat. Cet amendement propose que l'ensemble des parlementaires, quel que soit leur nombre dans le département, participent à la commission.

M. Nicolas Ray (DR). Mon département compte trois députés et j'ai perdu au tirage au sort : je suis le seul à ne pas être membre de la commission départementale. Je voterai donc pour cette proposition.

La commission adopte l'amendement (amendement II-540).

Amendements II-CF911, II-CF917, II-CF914 et II-CF915 de M. Jean-René Cazeneuve

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je vais retirer le premier amendement.

L'état de santé financière des départements, des régions et des intercommunalités varie beaucoup, mais une chose est sûre : il existe des écarts très importants au sein de chaque strate. Les Hauts-de-Seine n'ont pas le même profil que le Gers. La Guyane n'a pas les mêmes possibilités d'action que les régions Île-de-France ou Bourgogne. Mes amendements visent à renforcer la péréquation horizontale pour assurer davantage de justice entre les territoires, étant entendu que, selon moi, c'est au Parlement de déterminer le niveau de la péréquation et aux associations d'élus ou au CFL de fixer son mode de répartition – il est préférable que les collectivités s'en occupent elles-mêmes.

L'amendement II-CF917 demande un rapport sur les mécanismes de péréquation. L'amendement II-CF914 vise à augmenter la péréquation entre les départements et l'amendement II-CF915 fait de même pour les régions.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Vous demandez, tout d'abord, un rapport unique. C'est une simplification tout à fait légitime, qui améliorera l'information du Parlement. Avis favorable.

Je suis également favorable, à titre personnel, à la péréquation horizontale et je trouve que votre amendement II-CF914 est frappé au coin du bon sens, mais j'ai constaté au cours des derniers mois une très forte réticence chez un certain nombre d'élus locaux. Départements de France a dit, par exemple, son opposition au renforcement du fonds de péréquation que vous visez. Par conséquent, sagesse.

S'agissant du dernier amendement, je rappelle que les ressources du fonds de solidarité régional (FSR) s'élèvent à 0,1 % de la fraction de TVA attribuée aux régions en 2022, à quoi s'ajoute, chaque année, une majoration d'un montant égal à 1,5 % de la différence entre la TVA attribuée l'année n et celle attribuée l'année $n + 1$. Dans les faits, les montants du FSR sont limités à 27 millions d'euros, ce qui est très peu. Néanmoins, pour la même raison

que précédemment, sagesse. Je crois que nous devons travailler en concertation avec les élus locaux afin d'assurer un minimum d'acceptabilité des politiques publiques.

M. Tristan Lahais (EcoS). J'ai souscrit à l'amendement de M. Cazeneuve visant à définir l'autonomie fiscale, mais je ne pourrai pas en faire autant pour ceux-là, car l'idée qui les sous-tend est que les difficultés des collectivités territoriales peuvent être traitées par une meilleure répartition des ressources entre elles. Or nous avons déjà fait beaucoup de péréquation horizontale entre les départements et entre les régions ces dernières années. M. Delautrette a rappelé tout à l'heure que l'épargne brute et nette des régions se dégrade fortement. Nous devons maintenant redonner des ressources à ces strates de collectivités en renforçant soit leur fiscalité propre soit les transferts de recettes de l'État. En tout cas, la péréquation n'est pas la bonne solution pour résoudre les difficultés financières.

M. Jean-Didier Berger (DR). La péréquation horizontale entre les collectivités relève un peu de l'anthropophagie : quand le gâteau se rétrécit au point que l'État n'arrive plus à donner suffisamment à ses petits, il leur demande de se manger entre eux – certains finiront bien par devenir plus gras que d'autres. Il faut se méfier de ce type de mécanisme. Vous connaissez l'adage : quand les gros sont maigres, les maigres sont morts.

Même si l'objectif de l'amendement II-CF917 est plutôt de montrer qu'on pourrait en faire encore davantage en matière de péréquation, je suis favorable à la création d'un thermomètre parce que cela permettra de s'apercevoir à quel point la péréquation est déjà développée. En revanche, je suis très réticent en ce qui concerne les autres amendements. Même les partisans de la péréquation horizontale auraient intérêt à faire une pause : comme on ajoute tout le temps des étages nouveaux, une opposition de principe s'est développée par crainte d'une avalanche continue de dispositifs.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). La problématique est différente selon les strates. Le FPIC, qui n'a pas évolué depuis très longtemps, est absolument illisible. C'est la raison pour laquelle je retire l'amendement II-CF911. Il faut absolument demander au gouvernement et à l'association des intercommunalités de France de travailler sur une nouvelle mouture de ce fonds.

S'agissant des départements, la péréquation horizontale est objectivement assez développée et elle marche plutôt pas mal. Pour ce qui est des régions, la péréquation est embryonnaire. Je comprends qu'il soit difficile pour ces collectivités de prendre une décision, mais il est évident, en particulier quand on regarde l'outre-mer, que les niveaux de richesse des différentes régions sont incomparables. Il serait très bien d'avoir un peu plus de péréquation, c'est-à-dire de solidarité entre les territoires.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Oui, c'est bien d'augmenter la péréquation, mais ce n'est pas ce qu'il y a de mieux dans des temps difficiles. Il est aisé de faire de la péréquation quand la situation économique vous donne quelques marges de manœuvre. Sinon, c'est plus compliqué, surtout dans un contexte de défiance de la part de toutes les associations de collectivités. Vous avez comme moi assisté à l'audition de Carole Delga : elle a expliqué que si les régions n'avaient pas atteint l'objectif fixé en matière de péréquation l'année dernière, c'était tout simplement parce que l'État lui-même n'avait pas tenu ses engagements.

Il est un peu dommage que vous ayez retiré votre amendement relatif au FPIC, qui est l'instrument de péréquation, créé sous Nicolas Sarkozy, du bloc communal. Son montant a été gelé à 1 milliard d'euros depuis des années, alors qu'il était question d'aller plus loin. Un rapport au sujet du FPIC est remis chaque année : il montre à chaque fois qu'il s'agit du

meilleur instrument de péréquation, notamment pour la DSR et la DSU. On peut demander un nouveau rapport, plus complet, mais ce qui existe déjà est plutôt bien.

S'agissant des départements, vous avez raison, mais un effort de simplification pourrait être fait compte tenu du nombre des fonds de péréquation actuels.

Les régions – je suis entièrement d'accord avec vous – sont très loin de faire tout ce qu'elles pourraient, mais il me semble, encore une fois, que la période ne se prête pas à des avancées dans ce domaine.

L'amendement II-CF911 est retiré.

Successivement, la commission adopte l'amendement II-CF917 (amendement II-536) et rejette les amendements II-CF914 et II-CF915.

Amendement II-CF633 de M. Nicolas Ray

M. Nicolas Ray (DR). Cet amendement, préparé avec l'AMF, tend à assouplir les règles de répartition de la dotation de solidarité communautaire en réduisant la pondération des critères de droit commun à 20 %, au lieu de 35 %, mais en gardant la dimension péréquatrice. Il s'agit de permettre aux EPCI de donner plus ou moins de poids aux différents critères dans les pactes financiers et fiscaux qu'ils concluent à leur niveau.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Comme l'exposé sommaire de l'amendement le précise, l'article 182 de la loi de finances pour 2025 a supprimé le caractère majoritaire de la pondération des critères de droit commun, sans remettre en cause la pondération minimale des critères obligatoires, qui est de 35 %, ni la nature péréquatrice des critères librement choisis. La portée des critères complémentaires librement choisis a déjà été étendue par rapport à celles des critères obligatoires de revenu et de potentiel financier par habitant. En l'absence de données pour 2025, je n'ai pas pu évaluer, ce que je regrette, cet assouplissement des conditions de répartition de la DSC. J'estime qu'il est un peu prématuré d'aller plus loin. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement (amendement II-541).

Amendement II-CF1213 de M. Jean-Didier Berger

M. Jean-Didier Berger (DR). Une décision de justice du Conseil constitutionnel a modifié les règles de répartition du FPIC entre les communes et intercommunalités du Grand Paris. Cela crée une distorsion énorme entre les anciens et les nouveaux montants : pour certaines communes, on passe du simple au double, avec des gagnants et des perdants. L'amendement propose de lisser ces évolutions pour éviter une marche trop importante en limitant l'évolution à + 10 % ou – 10 % par an pour chacune des communes membres.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. J'adhère à l'objectif de renforcement de la lisibilité des prélèvements au titre du FPIC, en particulier pour les communes membres d'établissements publics territoriaux. Toutefois, le dispositif proposé soulève quelques difficultés juridiques. Vous rétablissez une inégalité de traitement potentiellement inconstitutionnelle entre les établissements publics territoriaux et les EPCI. En outre, la rédaction de l'amendement comporte une approximation : le prélèvement ne devrait pas être « mis à la charge », mais « supporté ». Compte tenu de cette double faiblesse, j'émet un avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Si nous avons disposé d'un tableau détaillant les conséquences ville par ville, j'aurais pu me faire une opinion, mais nous n'avons pas d'étude d'impact et je crains que l'amendement n'aille pas dans le bon sens pour certaines d'entre elles. C'est pourquoi je m'y opposerai. Vous pourrez le présenter en séance en donnant un exemple.

M. Charles de Courson (LIOT). Est-on sûr que cet amendement est constitutionnel ? Dans l'hypothèse d'un doublement, si on plafonne l'évolution à 10 % par an, il faudra dix ans pour rattraper le retard. Le Conseil constitutionnel ne croira-t-il pas que nous inversons sa décision ? Il serait plus prudent de le retirer.

M. Jean-Didier Berger (DR). Je ne fais que reprendre un mécanisme existant, qui prévoit un délai de dix ans en cas de convergence des taux au niveau intercommunal. Qu'elles soient gagnantes ou perdantes, il me paraît plus raisonnable de ne pas faire supporter aux communes une différence qui se compte en centaines de milliers d'euros, voire en millions, à une période où l'autofinancement est compliqué pour elles. L'intercommunalité, c'est d'abord de la solidarité entre les communes. Je ne conteste pas la décision du Conseil constitutionnel ; simplement, notre rôle de législateur est de l'aménager pour donner aux communes le temps d'absorber ces chocs à la hausse ou à la baisse.

Je suis prêt à regarder ce que l'amendement donnera commune par commune.

La commission rejette l'amendement.

Compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales

Article 51 et état D : Répartition des crédits, pour 2026, par mission et programme, au titre des comptes spéciaux

Amendement II-CF1401 de M. François Ruffin

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial. Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* constitue un simple dispositif comptable par lequel transitent les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales au titre des avances sur le produit des impositions et taxes qu'elles percevront au cours de l'année sur le contribuable local. Il ne constitue pas un vecteur approprié pour des amendements budgétaires. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement (amendement II-1012).

Elle adopte les crédits du compte de concours financiers Avances aux collectivités territoriales modifiés.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Bertrand Hauchecorne, secrétaire général adjoint

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

- M. Olivier Riffard, délégué général
- M. Charles Meiller, conseiller technique

Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

- M. Philippe Sueur, président
- Mme Géraldine Leduc, directrice générale
- M. Simon Lebeau, sous-directeur

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- M. Julien Rougé, chef du bureau des concours financiers de l'État
- M. Paul Ouvrard, adjoint au chef de bureau des concours financiers de l'État
- M. Alexandre Nataf, rédacteur au bureau des concours financiers de l'État

France Urbaine

- M. Arnaud Sorge, délégué général
- M. Franck Claeys, délégué adjoint
- Mme Louise Cornillère, conseillère finances
- Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire, responsable de la communication (par intérim)

Intercommunalités de France

- M. Sébastien Miossec, président délégué
- M. Montaine Blonsard responsable des relations avec le Parlement
- M. Nicolas Laroche, responsable du pôle finances

Régions de France

- M. Stéphane Perrin-Sarzier, président de la commission finances, personnel, modernisation des pratiques
- M. William Tissandier, conseiller finances publiques
- M. Frédéric Eon, conseiller parlementaire et juridique

*

Contributions écrites reçues :

- Assemblée des départements de France
- Direction du Budget