



... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Alors que le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 entend **associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques**, les crédits ouverts au titre de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » **connaissent une stabilité notable et bienvenue.**

Cette stabilité des crédits est synonyme de **continuité dans l'accompagnement que l'État apporte aux collectivités** à travers les différents dispositifs financés par la mission, à commencer par les principales dotations de soutien à l'investissement local.

Dans ces conditions, et compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint dans lequel s'inscrit l'examen du PLF pour 2025, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.**

La commission a toutefois tenu à rappeler que, si les collectivités doivent indéniablement prendre part à l'effort budgétaire, **leur mise à contribution doit être juste et proportionnée.** Convaincue de la nécessité de garantir une participation équitable des collectivités au redressement des comptes publics et des modalités de versement des dotations efficaces, la commission a **adopté trois amendements du rapporteur**, procédant aux ajustements nécessaires.

1. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES : UN EFFORT QUI DOIT ÊTRE JUSTE ET PROPORTIONNÉ

A. LE PLF 2025 ENTEND ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

1. Dans un contexte budgétaire délicat, les collectivités devront prendre leur juste part

Alors que la conjoncture économique s'est normalisée et que l'inflation tend à se résorber¹, la situation des finances publiques de la France est jugée « **préoccupante** » par la Cour des comptes². Dans ce contexte, le PLF pour 2025 vise à **amorcer un redressement des finances publiques, auquel les collectivités territoriales sont appelées à contribuer.**

En effet, le déficit public devrait s'établir à 6,1 %³ du PIB en 2024, tandis que la dette publique est désormais supérieure à 3 200 milliards d'euros⁴ : cette situation rend nécessaire l'engagement d'un **effort collectif auquel chacun doit prendre sa juste part.**

¹ Après une inflation (IPCH) de 5,7 % en moyenne annuelle en 2023, l'inflation devrait s'établir à 2,5 % en 2024, et 1,5 % en 2025 (Banque de France, « *Projections macroéconomiques intermédiaires* », septembre 2024).

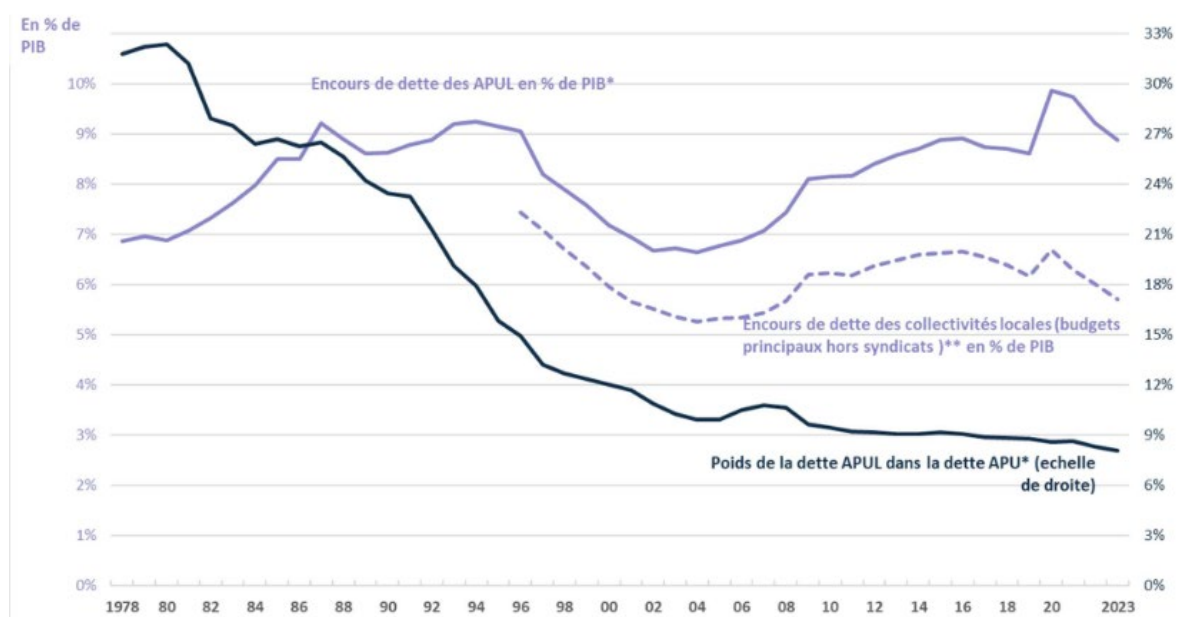
² Cour des comptes, « *La situation et les perspectives des finances publiques* », juillet 2024.

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

⁴ La dette des administrations publiques (APU) au sens de Maastricht s'établit à 3 228,4 milliards d'euros à la fin du deuxième trimestre 2024, soit 112 % du PIB (INSEE, Informations rapides n° 247, septembre 2024).

À cet égard, le rapporteur note que **le poids des administrations publiques locales (APUL) dans l'endettement public total** demeure modéré (250 milliards d'euros)¹ et a diminué de façon quasi-continue au cours des dernières décennies, passant **de 32,2 % en 1980 à 8,1 % en 2023**.

Dettes des APUL en pourcentage du PIB et poids de la dette des APUL dans la dette publique totale



Source : OFGL, 2024²

En outre, les collectivités territoriales étant soumises à la « **règle d'or** » budgétaire³, leur endettement est exclusivement dédié au financement de l'investissement local, qui représente **58 %**⁴ de l'investissement public total.

Si collectivités **font indéniablement preuve de rigueur et de responsabilité dans leur gestion**, elles ne sauraient pour autant être exemptées de contribuer au redressement des finances publiques. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 prévoit d'ailleurs que « **les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées** »⁵.

2. Le PLF 2025 prévoit une forte mise à contribution des collectivités à travers plusieurs mécanismes de portée inégale

Le PLF 2025 comporte **trois principaux mécanismes** destinés, via une réduction substantielle de leurs recettes, à mettre à contribution les collectivités – pour un **montant attendu de 5 milliards d'euros d'économies**.

La **première mesure**, prévue à l'article 64, consiste en la création d'un « **fonds de réserve** » qui prendrait la forme d'un **prélèvement sur les recettes fiscales des plus grandes collectivités** – celles dont les dépenses réelles de fonctionnement sont supérieures

¹ La dette des administrations publiques locales (APUL) au sens de Maastricht s'établit à 250,9 milliards d'euros à la fin du deuxième trimestre 2024 (INSEE, *ibid.*)

² Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « *Rapport sur les finances des collectivités locales. Edition 2024* », juillet 2024.

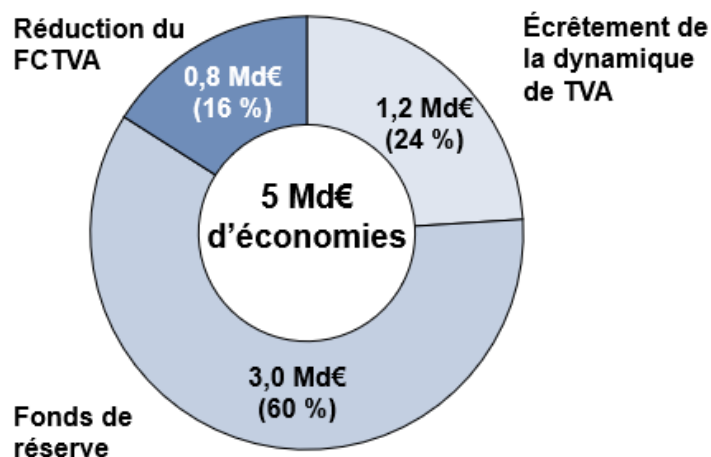
³ Qui implique l'adoption d'un budget à l'équilibre sur la section de fonctionnement.

⁴ Inspection générale des finances, « *L'investissement des collectivités territoriales* », octobre 2023.

⁵ Article 17 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

à 40 millions d'euros – en cas de dépassement d'un « solde de référence »¹. Ce prélèvement ne pourrait excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal pour chaque collectivité concernée. Les sommes ainsi mises en réserve auraient vocation à être reversées², au cours des trois années suivantes, aux collectivités via les trois instruments nationaux de péréquation horizontale³. En application de ce mécanisme, pour la seule année 2025, **trois milliards d'euros seraient prélevés à 454 collectivités**.

Les mesures de mise à contribution des collectivités dans le PLF 2025



Source : commission des lois à partir des données du PLF

Le **deuxième mécanisme** de mise à contribution des collectivités repose sur un « **écrêtement** » de la **dynamique de TVA**. Aux termes de l'article 31 du PLF, il s'agit de prévoir une « *stabilité des transferts de TVA aux collectivités locales en 2025* ». Ce « **gel** » du **montant des fractions de TVA**, dont le fonds de sauvegarde des départements est toutefois exclu, devrait représenter une économie **d'1,2 milliard d'euros**⁴.

À l'article 30 figure la **troisième mesure** de mise à contribution des collectivités, qui consiste en une **modification des conditions d'attribution du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)**. Celle-ci repose sur deux volets : d'une part, un abaissement du taux de compensation forfaitaire (de 16,404 % à 14,85 %) et, d'autre part, la réduction de l'assiette des dépenses éligibles⁵. Dès 2025, ces ajustements devraient générer une économie de l'ordre de **800 millions d'euros**.

Le rapporteur note toutefois que **l'effort demandé aux collectivités dans le PLF 2025 est loin de se limiter à ces trois seuls mécanismes**. En effet, plusieurs autres dispositifs affectent de manière substantielle la situation budgétaire des collectivités territoriales, à l'instar de la **réduction d'1,5 milliard d'euros**⁶ des **crédits ouverts au titre du « Fonds vert »** ou

¹ Ce solde de référence serait calculé sur la base du solde prévisionnel des APUL tel qu'il figure à l'article liminaire du PLF 2025, et serait fixé par arrêté du ministre chargé du budget, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

² Le comité des finances locales (CFL) serait chargé de répartir les sommes prélevées entre les trois fonds.

³ Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux et le fonds de solidarité régionale.

⁴ Du fait de cet écrêtement, les sommes reversées au fonds national pour l'attractivité économique des territoires (FNAET), abondé par une fraction de la dynamique de TVA affectée en compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), seront également gelées.

⁵ Restreintes aux seules dépenses d'investissement (exclusion des dépenses d'entretien des bâtiments publics, de la voirie, des réseaux payés et des prestations de solutions relevant du « cloud »).

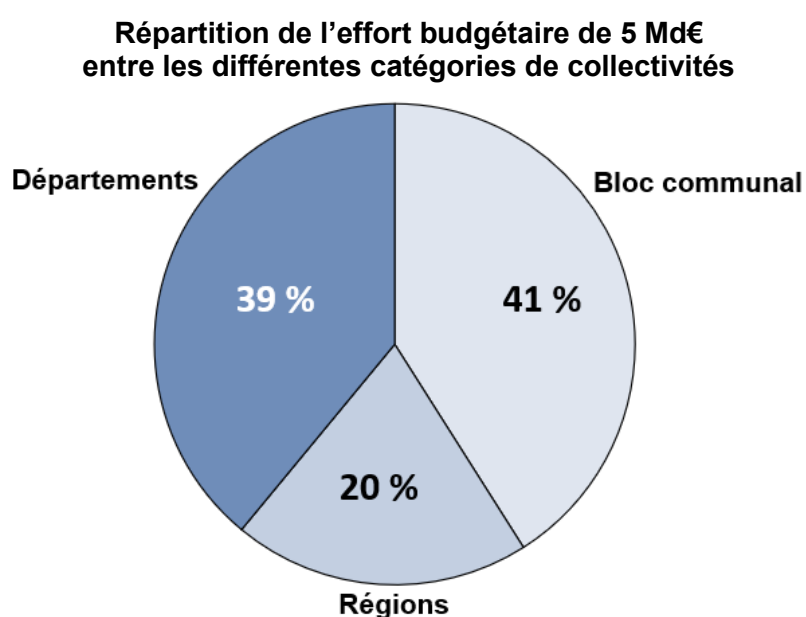
⁶ Les crédits ouverts en AE au titre du « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » dans le PLF 2025 s'établissent à 1 milliard contre 2,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2024.

encore de la minoration des « variables d'ajustement »¹, qui devrait atteindre 487 millions d'euros² en 2025. Par ailleurs, la hausse de quatre points du taux de cotisation « employeur » à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) devrait représenter un coût supplémentaire de l'ordre d'1,3 milliard d'euros pour les collectivités.

L'effort budgétaire total demandé aux collectivités territoriales en 2025 s'approche, *in fine*, davantage de 8,3 milliards d'euros, soit près de 14 % des 60 milliards d'euros d'économies recherchés par le Gouvernement.

B. POUR UNE RÉPARTITION ÉQUITABLE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE : DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES

L'effort demandé aux collectivités territoriales à travers les trois mécanismes décrits précédemment conduit, en premier lieu, à **faire peser la charge de façon inéquitable entre les différentes catégories de collectivités**, sans réelle prise en considération de leur situation financière.



*Source : commission des lois
à partir des estimations de Départements de France*

Ainsi, alors qu'ils sont appelés à supporter 39 % des économies³ (soit 2 milliards d'euros), **les départements se trouvent dans une situation financière dégradée et relativement plus fragile** que celle des autres catégories de collectivités. Comme le relève la Cour des comptes, **les départements sont en effet confrontés à un « effet ciseaux »**, avec un exercice 2023 « *marqué par une baisse inédite [de leurs] recettes de fonctionnement [...] et une hausse des dépenses de fonctionnement plus élevée que l'inflation* »⁴, dont il résulte une **chute de plus d'un tiers (-39 %) de leur épargne brute**. Preuve de cette dégradation,

¹ En application de l'article 29 du PLF 2025, la minoration porte sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ainsi que sur le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

² D'après les données fournies au rapporteur par l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), ces baisses devraient peser le bloc communal à hauteur de 259 millions d'euros, soit plus de 53 % de l'effort.

³ En dépit de l'exonération de contribution au « fonds de réserve » accordée aux 20 départements les plus fragiles.

⁴ Cour des comptes, « *Les finances publiques locales 2023 – Fascicule 1* », juillet 2024. Les recettes de fonctionnement des départements ont diminué de 800 millions d'euros (soit - 1,1 %) – notamment en raison de la baisse du produit des DMTO – et leurs dépenses de fonctionnement ont progressé de 3,9 milliards d'euros (soit + 6,5 %).

les différents instruments de précaution à disposition des départements ont été déployés en 2024, à l'instar du fonds de sauvegarde ou encore de la « libération » de la réserve qui a permis d'accroître la somme à répartir au titre du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)¹.

Principal outil envisagé par le Gouvernement pour associer les collectivités au redressement des comptes publics, le « **fonds de réserve** » créé par l'article 64 du PLF paraît difficilement acceptable en l'état. D'une part, le **prélèvement serait apprécié en fonction des résultats de l'exercice 2024**, dont les budgets ont été votés alors que ce mécanisme n'existait pas. D'autre part, la **situation financière particulière des collectivités n'est pas suffisamment prise en compte**, si bien qu'aucune modulation du prélèvement n'est actuellement prévue au bénéfice des collectivités les plus fragiles. Quoique certaines collectivités soient exclues du champ du dispositif, **l'exonération de prélèvement² ne repose pas sur des critères permettant d'apprécier leur véritable capacité contributive**.

Si l'objectif poursuivi consiste en une modération des dépenses des grandes collectivités, **la mise en commun des sommes prélevées à travers leur redistribution via les instruments de péréquation suscite l'incompréhension** des élus locaux entendus par le rapporteur, qui s'interrogent de surcroît sur la pérennité de ce mécanisme, dont **le caractère temporaire ne ressort pas explicitement de la lettre de l'article 64**.

Par ailleurs, **la modification des conditions d'attribution du FCTVA prévue par l'article 30 ne constitue pas non plus un outil adapté**. En effet, **la réduction du taux** de compensation s'appliquerait à l'ensemble des versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2025. Or, l'immense majorité des collectivités³ perçoit le FCTVA en année N+2 ou N+1, ce qui **conduirait à minorer, de façon rétroactive, les compensations versées** au titre d'investissements réalisés en 2023 et 2024⁴. **La réduction de l'assiette** risque, quant à elle, d'être **particulièrement préjudiciable aux petites communes**, qui ne disposent pas toujours de l'ingénierie suffisante pour procéder aux imputations comptables les plus pertinentes.

Le rapporteur partage ainsi les réserves exprimées à l'égard de ce dispositif par la commission des finances du Sénat, qui l'ont conduite, **à l'initiative du rapporteur général Jean-François Husson, à proposer sa suppression par amendement**.

2. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RCT » : UNE STABILITÉ À SALUER, DES MODALITÉS DE VERSEMENT DES DOTATIONS À PRÉSERVER

Divisés en deux programmes, les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », qui représentent environ 4 % du total des transferts financiers de l'État aux collectivités⁵, connaissent une **stabilité dans le PLF 2025 : à périmètre courant, ils diminuent de 2 % en AE (soit 85 millions d'euros) et augmentent de 2,5 % en CP (soit 99 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024**.

¹ D'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), la libération de la réserve, décidée par le comité des finances locales (CFL), a permis de maintenir à 1,9 milliard d'euros le montant reversé au titre du fonds national de péréquation des DMTO en 2024.

² L'exonération concerne les 5 régions et 20 départements les plus fragiles financièrement ainsi qu'un certain nombre de communes et EPCI, en fonction d'indicateurs de ressources et de charges tels qu'ils sont mesurés pour apprécier l'éligibilité aux dotations de péréquation (DSU, DSR, dotation d'intercommunalité).

³ 18 000 collectivités bénéficiaires perçoivent les versements au titre du FCTVA selon le régime N+1 et 25 000 d'entre elles perçoivent les versements en année N+2 (qui constitue le régime de droit commun).

⁴ Cette situation risque de bouleverser des plans d'investissement déjà réalisés, ce qui pourrait être particulièrement déstabilisant pour les collectivités se trouvant en situation de fragilité financière, à commencer par les collectivités d'outre-mer.

⁵ Direction du Budget, Annexe au projet de loi de finances 2025 – « *Rapport sur la situation des finances publiques locales* », octobre 2024.

Évolution des crédits de la mission « RCT »

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 119	3,8	3,8	3,8	3,75	=	- 1 %
Programme 122	0,3	0,25	0,21	0,31	- 28 %	26%
Total mission	4,1	3,96	4,01	4,06	- 2 %	2,50%

Source : projet annuel de performance 2025

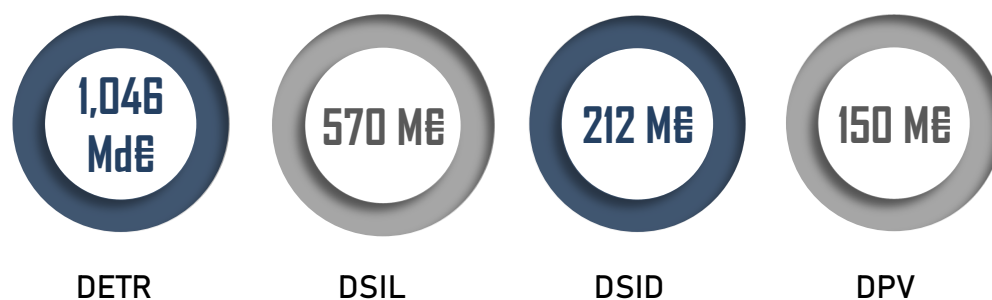
A. LE PROGRAMME 119 : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS, DONT LES MODALITÉS DE VERSEMENT DOIVENT ÊTRE GARANTIES

1. Une stabilité des crédits alloués aux principales dotations financées sur le programme 119

Les crédits ouverts au titre du programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements* » s'élèvent à **3,8 milliards d'euros en AE**, soit un montant quasi-identique à celui prévu par la LFI 2024. Les crédits sont répartis entre, d'une part, **le soutien à l'investissement des collectivités territoriales (1,97 milliard d'euros en AE)** et, d'autre part, **des compensations financières** des charges transférées aux collectivités territoriales ou leurs groupements via le versement de **concours de dotation générale de décentralisation (DGD), pour un montant d'1,829 milliard d'euros en AE.**

Dans un contexte budgétaire contraint, **les principales dotations de soutien à l'investissement local sont maintenues à un niveau élevé, une stabilité que tient à saluer le rapporteur.** En effet, les crédits ouverts au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et de la dotation politique de la ville (DPV) s'élèvent à **près de 2 milliards d'euros en AE, témoignant de la stabilité du soutien apporté aux collectivités** en la matière.

Crédits (en AE) ouverts au titre des principales dotations de soutien à l'investissement local



De même, le rapporteur se félicite de la **stabilité des crédits alloués à la « dotation titres sécurisés » (DTS) et la « dotation aménités rurales », portés à 100 millions d'euros en AE=CP** pour chacune de ces deux dotations par la LFI 2024, et maintenus à ce niveau en 2025.

Le rapporteur salue la mise en œuvre, en 2024, de la **réforme de la dotation aménités rurales, qui a permis d'augmenter significativement le nombre de communes bénéficiaires**, passé de 6 388 en 2023 à 8 921 en 2024. Tandis que le montant moyen de l'attribution a presque doublé par rapport à l'année précédente¹, aucune commune éligible à

¹ Le montant moyen est passé de 6 512 euros en 2023 à 11 153 euros en 2024.

la dotation en 2023 n'a vu le montant de son attribution diminuer en 2024, **conformément à la « garantie de non-baisse » intégrée, à l'initiative du rapporteur, à la LFI 2024¹.**

Afin de poursuivre le soutien apporté aux communes supportant des charges de ruralité, la commission a adopté un **amendement, proposé par son rapporteur, visant à majorer de 10 millions d'euros (en AE et en CP) l'enveloppe de cette dotation.**

2. Les modalités de versement et d'attribution des dotations : des garanties à renforcer

En premier lieu, le PLF 2025 entend **approfondir le mouvement de « verdissement » des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales** initié en 2023² et poursuivi par la LFI 2024. Celle-ci prévoyait que respectivement 30 %, 25 % et 20 % des crédits ouverts au titre de la DSIL, de la DSID et de la DETR devaient servir à financer des projets concourant à la transition écologique. **En 2025, ces taux sont réhaussés à 35 % pour la DSIL, 30 % pour la DSID et 25 % pour la DETR.**

Alors que le « Fonds vert » devrait être amputé d'1,5 milliard d'euros en 2025, le rapporteur **réitère les réserves formulées lors de l'examen du précédent budget à l'égard d'un tel « fléchage » des dotations.** En effet, si la nécessité du financement des projets environnementaux par les collectivités demeure incontestable, l'orientation par l'État des dotations vers certaines priorités³ **risque, à terme, d'affaiblir le rôle des commissions d'élus dans l'attribution de la DETR et d'évincer d'autres types d'investissements tout aussi essentiels⁴.**

Il convient, du reste, de **faire confiance au pragmatisme des élus locaux** : une part substantielle des projets des collectivités territoriales financés via les dotations d'investissement concourent d'ores et déjà à la transition écologique.

En second lieu, le rapporteur s'interroge sur **le taux d'annulation – au sens large – de crédits ouverts au titre des dotations de soutien à l'investissement local.** D'après les données fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL), **près de 200 millions d'euros de crédits ont été annulés en 2023, ce qui représente environ 10 % des ouvertures de crédits sur ces dotations.** Ces « annulations » procèdent non seulement de crédits mis en réserve *ab initio*, mais également de minorations d'engagements juridiques constitués les années précédentes, indiquant une sous-utilisation des ressources disponibles pour financer des projets locaux.

Le rapporteur estime que l'insuffisante mobilisation des crédits disponibles révélée par ces annulations, en partie liée au **manque de lisibilité des procédures de sélection de projets** pour les élus locaux, devrait faire l'objet d'une **réflexion approfondie en vue d'améliorer la prévisibilité des dotations et l'accompagnement des collectivités** par les services de l'État.

B. LE PROGRAMME 122 : ENTRE ÉVOLUTIONS PARAMÉTRIQUES ET NÉCESSITÉ D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES À DES ÉVÉNEMENTS CLIMATIQUES EXTRÊMES

Le programme 122 « *Concours spécifiques et administration* », qui regroupe notamment des crédits destinés à financer le soutien de l'État aux collectivités territoriales confrontées à des situations exceptionnelles, connaît une diminution de -29 % en AE et une hausse de 26 % en CP.

¹ IV de l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales.

² La LFI 2023 a prévu, outre la faculté pour les préfets de moduler le taux de subvention des projets financés par la DETR et la DSIL en considération de leur caractère écologique, que 25 % des crédits ouverts au titre de la DSIL devaient servir à financer des projets concourant à la transition écologique

³ Les priorités d'affectation des principaux instruments financiers de soutien à l'investissement des collectivités sont communiquées aux préfets, chaque année, par voie d'instruction (voir [l'instruction IOMB2401737C](#) du 23 février 2024 *relative aux règles d'emploi des dotations l'investissement des collectivités territoriales en 2024*).

⁴ Certains investissements des collectivités ne peuvent, en application des nomenclatures utilisées par les services de l'État, être considérés comme « verts » mais demeurent pourtant indispensables. C'est notamment le cas de certaines communes touristiques et des communes de montagne, pour lesquelles la conciliation entre intérêts économiques du territoire et investissements en faveur de la transition écologique peut s'avérer complexe.

Concentrées sur l'action n° 1 (« *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* »), ces évolutions traduisent pour l'essentiel le **décaissement de crédits alloués à certains dispositifs exceptionnels**, tels que le fonds violences urbaines (63,8 millions d'euros en CP) ou encore le fonds exceptionnel pour l'accompagnement des collectivités touchées par les tempêtes Ciaran et Aline en novembre 2023 (48 millions d'euros en CP).

Si la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC) est maintenue à son niveau de 2024 – avec une ouverture de crédits de 40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP –, elle ne semble plus suffire à accompagner les collectivités victimes d'épisodes d'intempéries de plus en plus fréquents et destructeurs. En témoigne la création par la LFI 2024, en complément de la DSEC, d'un fonds exceptionnel abondé de 80 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP pour accompagner les collectivités frappées par les intempéries de novembre 2023.

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

Issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2016, de deux dispositifs¹ préexistants, la DSEC est une dotation budgétaire destinée à **indemniser les collectivités territoriales dont les biens ont été détériorés par des événements climatiques ou géologiques** d'une partie des travaux nécessaires à leur reconstruction, dès lors que la somme des dommages causés par un même événement climatique est **supérieure à 150 000 euros**.

En application de l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sont **éligibles à la DSEC** les communes, les EPCI à fiscalité propre, les syndicats mixtes exclusivement composés de collectivités territoriales et leurs groupements, les départements et les régions. La DSEC ayant vocation à aider les collectivités à **faire face à des dépenses imprévues sur des biens en pratiques non assurables**, les bâtiments sont exclus de la liste – fixée à l'article R. 1613-4 du CGCT – des biens éligibles à la dotation.

Les versements attribués au titre de la DSEC sont calculés à partir du **montant total des travaux de réparation** des dégâts causés aux biens éligibles. Les collectivités disposent d'un **délai de deux mois** suivant l'intempérie pour transmettre une demande de subvention aux services de l'État, qui peuvent leur attribuer, lors du commencement d'exécution de l'opération, **une avance dont le montant ne peut excéder 20 % du montant prévisionnel de la subvention** et, dans certains cas, jusqu'à 30 % de ce montant.

La **procédure d'attribution de la subvention** diffère selon que le montant des dégâts éligibles est inférieur ou supérieur à six millions d'euros. Dans le premier cas, seule l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGDD) procède à l'évaluation du montant total des dégâts, **la somme des subventions attribuées aux collectivités territoriales ou aux groupements ne pouvant excéder 40 %² de ce montant**. Lorsque le montant des dégâts éligibles est supérieur à six millions d'euros, une mission interministérielle d'évaluation (IGA-IGDD) est diligentée et le **taux de subvention global ne peut dépasser 60 % du montant total** des dégâts éligibles à l'indemnisation.

¹ Le « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles » et la « subvention d'équipement pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par des calamités publiques » ont été fusionnés par l'article 160 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 *de finances pour 2016*.

² Arrêté du 7 février 2022 *relatif à l'indemnisation des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques*.

Or, dans certains départements touchés par les intempéries de la fin de l'année 2023, à commencer par celui des Hautes-Alpes¹, les collectivités doivent supporter un « **reste à charge** »² **significatif**, dont elles ne peuvent s'acquitter et que les compensations versées via la DSEC ne suffisent pas à résorber. Les **récentes intempéries d'octobre 2024 liées à aux tempêtes Kirk et Leslie** ont, de surcroît, causé des dommages d'une intensité exceptionnelle, notamment en Ardèche et dans la Loire, nécessitant un soutien spécifique de la part de l'État.

3. LES ARTICLES RATTACHÉS : VERS UNE MEILLEURE RÉPARTITION DES RESSOURCES LOCALES ET DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE

A. PRÉVOIR UNE CONTRIBUTION PLUS JUSTE ET MODÉRÉE DES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT BUDGÉTAIRE

Le « fonds de réserve » prévu à l'article 64, principal instrument de mise à contribution des collectivités du PLF 2025, revêt un caractère **inabouti et disproportionné**.

Souscrivant pleinement à la démarche poursuivie par le rapporteur spécial Stéphane Sautarel, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, deux amendements identiques à ceux adoptés par la commission des finances : l'un visant à supprimer l'article 64 et l'autre à créer un nouveau dispositif, appelé à se substituer au fonds de réserve.

Afin de traduire l'**engagement du président du Sénat de réduire l'effort budgétaire demandé aux collectivités territoriales de 5 à 2 milliards d'euros**, ce nouveau **dispositif de lissage des recettes** ferait contribuer les collectivités à hauteur **d'un milliard d'euros** (contre trois milliards d'euros prévus initialement).

L'effort serait ainsi réparti de façon plus juste, à la fois :

- **entre les différentes catégories de collectivités**, avec la prise en compte du « poids » de chaque échelon dans les finances locales ainsi que la dégradation relative de la situation financière de chaque catégorie de collectivités ;
- **au sein de chaque catégorie de collectivités**, avec une répartition de la contribution entre les collectivités en fonction de leurs véritables capacités contributives, appréciées, de manière progressive, au regard de leur population, de leur potentiel financier par habitant et de leur revenu par habitant. **Aucune collectivité ne contribuerait au-delà de 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement et les sommes seraient prioritairement reversées aux collectivités contributrices.**

En application de ce mécanisme, 2 387 communes et 126 EPCI seraient contributeurs, et, tandis que la moitié des départements seraient exonérés, 13 régions seraient appelées à contribuer (à l'exclusion, donc, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer).

B. L'ATTRIBUTION DES DOTATIONS : DES ÉVOLUTIONS POSITIVES QUI N'ATTÉNUENT PAS LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE

Le rapporteur accueille favorablement les évolutions apportées par l'article 61 aux modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cet article tend notamment à **poursuivre la trajectoire de revalorisation des dotations de péréquation des communes**, en majorant à hauteur de 140 millions d'euros la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de 150 millions d'euros la dotation de solidarité rurale (DSR)³.

¹ Dans le département des Hautes-Alpes, les intempéries de la fin de l'année 2023 ont causé 38,7 millions d'euros de dégâts à 56 collectivités. Plus du tiers (34 %) des communes du département ont été reconnues en état de catastrophe naturelle.

² En dépit de l'engagement pris le 7 décembre 2023 par Dominique Faure, alors ministre déléguée chargée des collectivités territoriales, à garantir un « reste à charge zéro » pour les travaux de réparation incombant aux communes sinistrées.

³ La hausse de la DSR sera dirigée à 60 % sur la deuxième fraction dite « de péréquation », qui bénéficie à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants.

L'article 61 entend également modifier les **modalités d'appréciation du critère de voirie pris en compte pour l'attribution de la DSR**, en se fondant sur les travaux conduits par le comité des finances locales (CFL) en 2024. Ce faisant, le **critère de voirie ne serait plus apprécié en fonction d'une condition de propriété** (voirie classée dans le domaine public communal) **mais en considération de la longueur de la voirie effectivement présente sur le territoire de la commune**, telle qu'elle résulte des données produites par l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Aussi cette évolution, que le rapporteur juge pertinente, permettra-t-elle de **mettre un terme à la minoration de la DSR subie par les communes ayant transféré la propriété de leur voirie à l'EPCI à fiscalité propre** dont elles sont membres.

Au-delà de ces ajustements bienvenus mais à l'incidence modeste, **le rapporteur renouvelle sa volonté de voir s'engager un travail collectif en vue d'une refonte plus globale de la DGF¹**, qui gagnerait à être profondément réformée dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'une plus grande équité, afin notamment de supprimer les effets de seuil actuels².

Réunie le 27 novembre 2024, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

La mission sera examinée en séance publique le 4 décembre 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2023 – Fascicule 2 », octobre 2024](#)
- [Annexe au projet de loi finances pour 2025 – « Rapport sur la situation des finances publiques locales », octobre 2024](#)
- [Sénat, rapport d'information n° 775 \(2023-2024\) de la commission des finances et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité », septembre 2024](#)



Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Jean-Michel Arnaud

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
des Hautes-Alpes

[Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>

¹ Cette refonte a été préconisée par le groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation, dont le rapport, intitulé « 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" » a été rendu public le 6 juillet 2023 (Proposition n° 10).

² Dans un rapport consacré à la DGF publié en octobre 2024, la Cour des comptes a estimé que « la complexité et les injustices maintenues de la répartition de la DGF entre les collectivités, malgré la croissance des enveloppes de péréquation, justifieraient la mise en œuvre d'une réforme systémique de ce concours de l'État aux collectivités ».