L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Projet de loi de finances pour 2027

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

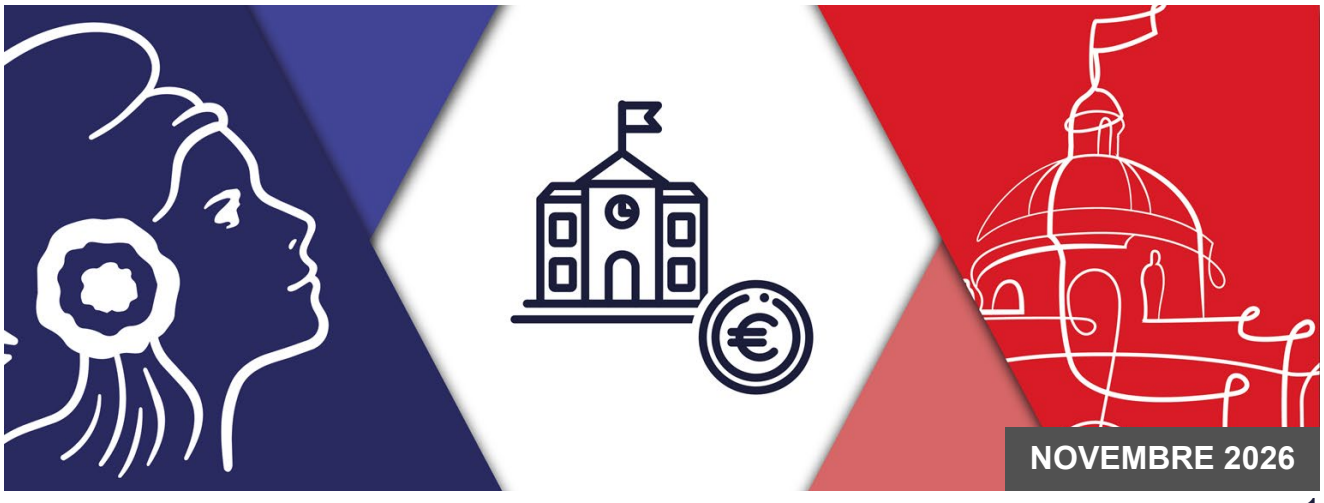
Si les crédits de ces deux programmes sont **affichés en hausse** dans le projet de loi de finances pour 2027, leur examen approfondi amène à **relativiser cette dynamique en apparence favorable**.

Évolution des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros)

Programme		Exécution 25		LFI 26		PLF 27		*26/27*	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	*AE*	*CP*
119	Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 464,3	3 607,1	3 477,6	3 642,1	3 722,3	3 602,1	*+ 7,0 %*	*- 1,1 %*
122	Concours spécifiques et administration	340,8	323,1	310,8	316,9	399,6	389,2	*+ 28,6 %*	*+ 22,8 %*
Total de la mission		**3 805,1**	**3 930,2**	**3 788,4**	**3 959,0**	**4 121,9**	**3 991,2**	***+ 8,8 %***	***+ 0,8 %***

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



I. Une hausse trompeuse du soutien à l'investissement local

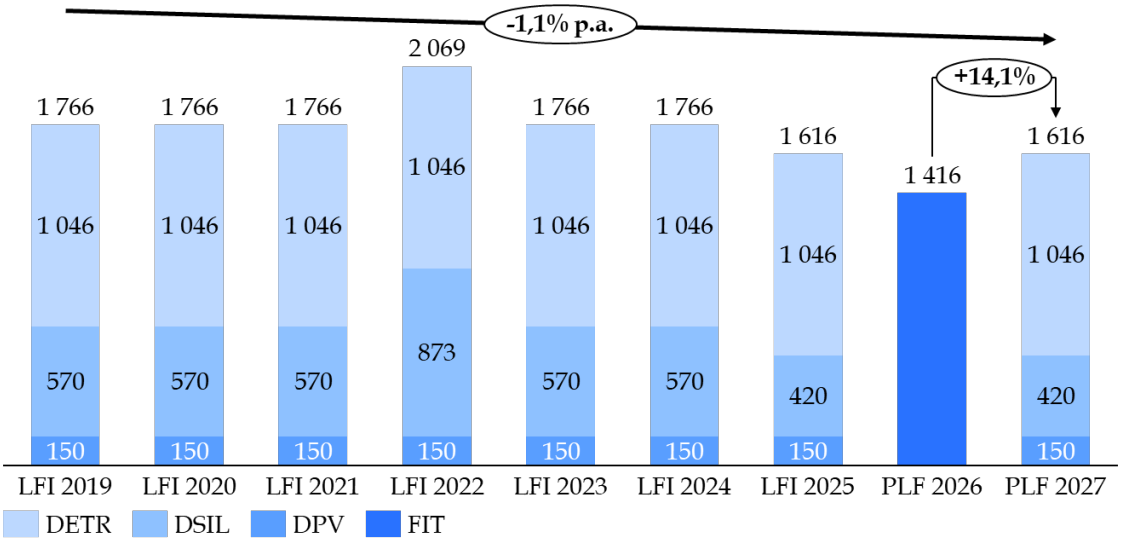
Le programme 119 poursuit deux objectifs : soutenir l'investissement local et compenser les charges résultant des transferts de compétences ou des réformes de la fiscalité locale, notamment à travers les dotations générales de décentralisation (DGD).

En AE, les crédits du programme progresseraient de 244,6 millions d'euros en 2027 par rapport à 2026, une **hausse presque entièrement imputable aux dotations en faveur du bloc communal.** Ces dernières s'accroitraient en effet de **250 millions d'euros**, sous la forme d'une **hausse de 200 millions des dotations de soutien à l'investissement et de la création d'une dotation de 50 millions d'euros pour les communes rurales à faible densité.**

A. Un léger ressaut des autorisations d'engagement des dotations de soutien à l'investissement

Évolution des crédits de la DETR, de la DSIL et de la DPV

(en AE, en millions d'euros)



Note : p.a. – par année.

Le PLF 2027 prévoit une **progression de 200 millions d'euros en 2027 pour les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal,** correspondant au **rétablissement des crédits** de la dotation d'équipement des territoires ruraux (**DETR**), de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (**DSIL**) et de la dotation politique de la ville (**DPV**) **à leur niveau de 2025**.

Dans le PLF 2026, le Gouvernement avait proposé de fusionner ces trois dotations au sein d'un Fonds d'investissement pour les territoires (FIT), en **justifiant une baisse de crédits de 200 millions d'euros** par le ralentissement attendu des investissements communaux à l'approche des élections municipales. Le Sénat avait toutefois adopté un amendement des rapporteurs spéciaux supprimant cette fusion, unanimement contestée.

La hausse prévue en 2027 traduit donc **l'annulation de cette baisse conjoncturelle, sans permettre toutefois de retrouver le niveau antérieur à 2025.**

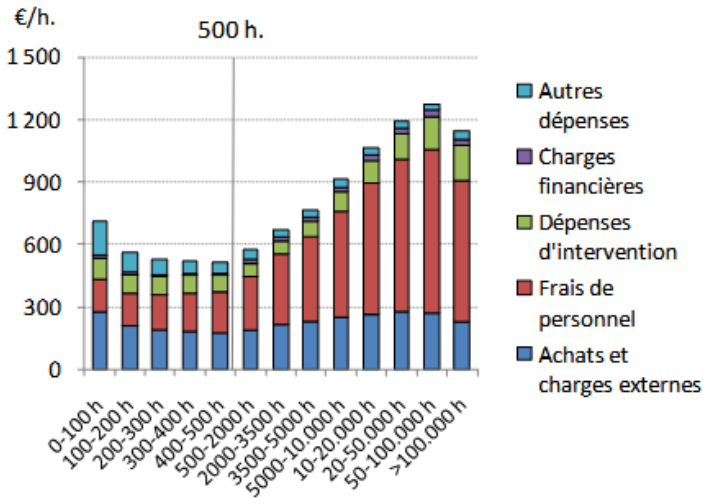
B. Une nouvelle dotation pour les communes rurales de faible densité qu'il convient d'ajuster

L'article 85 du projet de loi de finances, crée, à compter de 2027, une **dotation 50 millions d'euros destinée aux communes rurales de faible densité**. Il vise à compenser les charges spécifiques liées à l'étendue de leur territoire et à la dispersion de l'habitat. Elle concernerait, **selon les estimations communiquées aux rapporteurs spéciaux, 9 920 communes rurales peu denses** au sens de l'INSEE, non bénéficiaires de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales et, parmi ces communes, présentant une densité inférieure à la moyenne.

L'Association des maires ruraux de France (AMRF) plaide en effet de longue date pour une **meilleure prise en compte des charges spécifiques liées à la faible densité**, qui ne sont pas proportionnelles à la population, et qui se traduisent par un renchérissement du coût d'entretien de la voirie, des réseaux et des équipements communaux, rapporté au nombre d'habitants.

Dépenses de fonctionnement par habitant, selon la taille des communes

(comptes de gestion 2019, en euros par habitant)



Lecture : les achats et charges externes des communes de moins de 100 habitants se montent à 279 euros par habitant. Parmi elles, l'entretien et réparations (des bâtiments, de la voirie, etc.) coûte 109 euros par habitant.

Source : DGCL

Les rapporteurs spéciaux soulignent que le montant de cette dotation, rapporté au nombre de communes éligibles, cantonnera son effet à une **aide modeste**, principalement utile aux communes de petite taille. Et de fait, la population moyenne des communes éligibles s'élève à 283 habitants.

Ils constatent néanmoins que les critères retenus amènent à retenir quelques communes relativement peuplées (plus de 5 000 habitants). Ils proposent donc **l'amendement FINC.7** afin de limiter le bénéfice de cette dotation aux **seules communes de moins de 1 000 habitants.** Cet amendement corrige un effet de bord identifié et, sans trop restreindre néanmoins le périmètre de la dotation proposée, puisque **9 693 communes demeureraient éligibles**.

En outre, dans un souci de **transparence et de lisibilité pour les communes bénéficiaires**, cet amendement simplifie également les critères de répartition de la dotation proposée, en **ne retenant désormais que la seule superficie**.

Deux **amendements rédactionnels FINC.5 et FINC.6** sont aussi proposés sur l'article 85.

C. Le niveau des crédits du programme 119 appelle d'importantes réserves

D'une part, la dynamique est moins favorable pour les crédits de paiement (CP) : en 2027, ceux-ci **diminuent de 40 millions d'euros (-1,1 %) par rapport à 2026, une baisse qui concerne avant tout la DETR, dont les crédits diminuent de 35 millions d'euros.** Cette évolution est expliquée par **l'impact différé des annulations passées en AE** sur cette dotation (15,3 millions d'euros en 2024, 46 millions d'euros en 2025 et 2026).

D'autre part, surtout, le projet de loi de fin de gestion pour 2026 **comprend une régulation budgétaire importante des dotations d'investissement du programme 119, avec l'annulation de plus de 206 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, principalement sur la DETR, la DSIL, la DPV et la DSID, soit **11 % des crédits alloués en soutien aux projets des collectivités territoriales**.

Les rapporteurs spéciaux constatent et déplorent cet effort inavoué, demandé aux collectivités territoriales. De telles pratiques ne peuvent que grandement relativiser l'affichage d'une dynamique positive dans les crédits mis au vote dans ce projet de loi de finances pour 2027.

II. Le gouvernement abuse de dispositifs présentés comme « exceptionnels » pour s'octroyer une flexibilité financière

A. Les crédits du programme 122 sont artificiellement majorés par des enveloppes « exceptionnelles » à la main du Gouvernement

Évolution des crédits du programme 122

(en millions d'euros)

Action	Libellé	LFI 26		PLF 27		*26/27*	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
122-01	Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	145,3	151,1	235,3	224,5	+ 90,0	+ 73,4
122-02	Administration des relations avec les collectivités territoriales – fonctionnement	2,4	2,4	0,8	0,7	- 1,6	- 1,6
122-02	Administration des relations avec les collectivités territoriales - investissement	10,1	10,5	10,1	10,5	-	-
122-04	Dotations Outre-Mer	153,0	153,0	153,4	153,4	+ 0,4	+ 0,4
Total du programme 122		310,8	**316,9**	**399,6**	**389,2**	**+ 88,8**	**+ 72,2**

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

De même que pour le programme 119, **la hausse annuelle de 89 millions d'euros en AE et 72 millions d'euros en CP du programme 122** est sujette à caution.

Cette progression résulte largement de **deux dispositifs introduits dans ce PLF** : **l'extension aux départements de l'éligibilité aux subventions exceptionnelles, aujourd'hui réservée aux communes (prévue à l'article 85, pour un impact de 100 millions d'euros en AE et CP)** et la création d'un **fonds de soutien exceptionnel aux communes qui acquittent la contribution progressive à l'effort budgétaire** (CPEB) ; le fonds est prévu à l'article 87, pour un impact de **50 millions d'euros en AE et CP**.

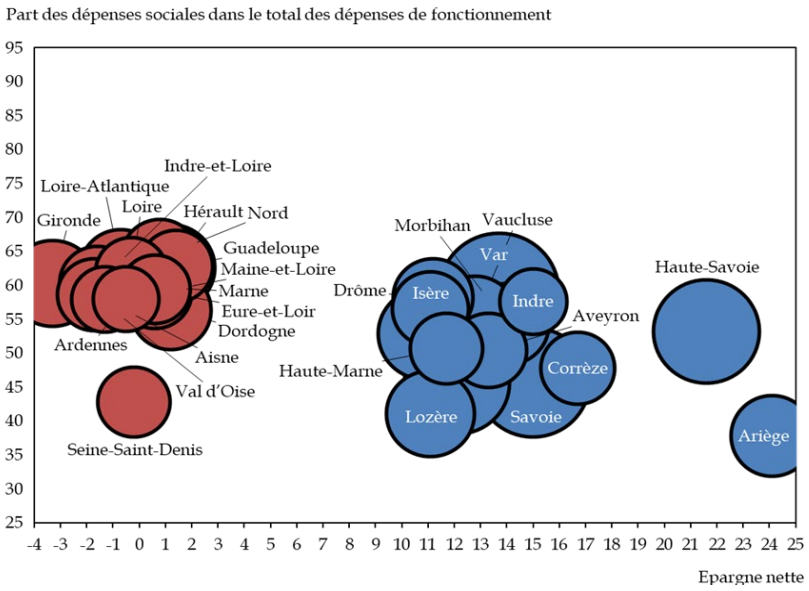
Dans les deux cas, les rapporteurs spéciaux proposent la **suppression de ces dispositifs, qui permettent au Gouvernement de se ménager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, alors même qu'il restreint celles des collectivités territoriales** par des ponctions répétées, année après année.

- S'agissant du premier dispositif, le Gouvernement propose d'allouer **100 millions d'euros supplémentaires à une enveloppe historiquement limitée à 9 millions d'euros par an**. Il en change ainsi la nature et s'arroge le pouvoir de traiter de manière discrétionnaire la situation financière des départements. Cet article accroît sensiblement le pouvoir d'appréciation du Gouvernement, sans définir les critères légaux qui permettraient de garantir la transparence et la prévisibilité dans la répartition des fonds.

Au contraire, pour répondre efficacement aux difficultés des départements, la commission des finances du Sénat a proposé, dans la première partie, **d'abonder de 200 millions d'euros le fonds de sauvegarde des départements**. Aussi, les rapporteurs spéciaux proposent, par leur **amendement FINC.8** de remplacer l'article 86 par un article prévoyant la répartition du fonds de sauvegarde.

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

(en euros par habitant et en %)



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

Les rapporteurs spéciaux proposent à ce stade de fixer des critères qui permettraient **l'éligibilité de 30 départements** au fonds de sauvegarde. Toutefois, ils porteront en première partie, à titre personnel, des amendements visant à augmenter le montant du fonds de sauvegarde. Si ces amendements étaient adoptés en séance publique, ils ne s'interdisent pas de **modifier ces critères dans un sens moins restrictif** afin de soutenir à un plus grand nombre de départements.

Compte-tenu de la hausse de l'abondement du fonds de sauvegarde qu'ils proposeront en première partie, les rapporteurs spéciaux proposent par leur **amendement FINC.1** de supprimer les crédits dédiés au fonds de soutien aux départements proposé par le Gouvernement, qui ne présente de toute façon pas les mêmes garanties pour les départements.

- S'agissant du second dispositif, le Gouvernement propose d'allouer **50 millions d'euros supplémentaires à une nouvelle enveloppe destinée à soutenir les communes contributrices à la CPEB**. Là encore, cet article accroît sensiblement le pouvoir d'appréciation du Gouvernement, sans définir les critères légaux qui permettraient de garantir la transparence et la prévisibilité dans la répartition des fonds. Outre son manque de transparence, il convient de relever que le montant du fonds exceptionnel (50 millions d'euros) est près de **30 fois inférieur au montant de la CPEB communale** (1,4 milliard d'euros).

Aussi, les rapporteurs spéciaux proposent un **amendement FINC.9** visant à supprimer l'article 87. En conséquence, les crédits dédiés à cette enveloppe seraient supprimés par **l'amendement FINC.2.**

B. Outre la hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF, le PLF 2027 prévoit d'allonger le rythme de remboursement des Dilico

L'article 83 propose diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2027. Outre diverses mesures d'ajustement purement techniques sur les indicateurs de calcul de la péréquation et sur les modalités de mise en œuvre de deux recentralisations des compétences départementales (l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement – APA-E – et la vaccination), cet article propose **une hausse de 290 millions d'euros des composantes péréquatrices de la DGF des communes**, dont 150 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 140 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La hausse du montant global de la DGF proposé à l'article 34 du présent projet de loi de finances, à hauteur de 150 millions d'euros, permet de **financer environ la moitié de l'effort de progression des dotations de péréquation en limitant l'impact sur les communes de l'écrêtement de la dotation forfaitaire**. Si les rapporteurs spéciaux s'en félicitent, ils relèvent que cela implique un coût pour les finances de l'État dans un contexte budgétaire contraint, ce qui pose la question de la soutenabilité de cette trajectoire. Ils en appellent, à moyen terme, à une réforme globale de la DGF.

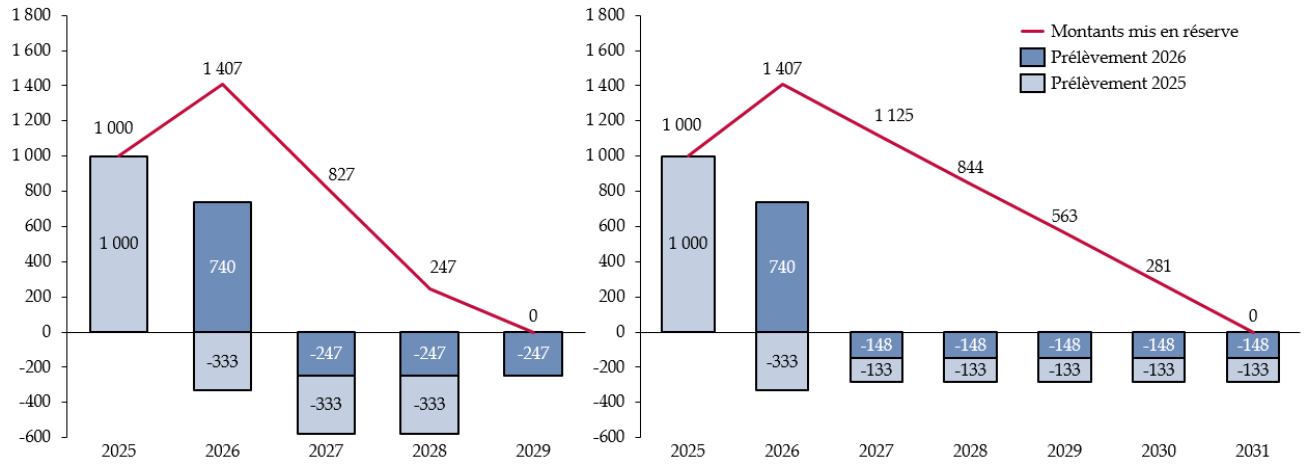
Les rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction que, cette année, le Gouvernement a prévu de ralentir l'application de la réforme de l'effort fiscal : neutralisée à hauteur de 60 % en 2026, elle ne serait plus neutralisée qu'à 20 % en 2027 si rien n'était fait ; c'est pourquoi l'article 83 prévoit sa **neutralisation à hauteur de 40 % en 2027.** Les rapporteurs spéciaux proposent donc simplement un **amendement rédactionnel FINC.3.**

Enfin, **l'article 84** propose d'allonger le calendrier de reversement des sommes prélevées aux collectivités territoriales au titre du Dilico en 2025 et en 2026. Alors que les montants prélevés doivent être restitués en trois ans à raison d'un tiers par an, il est proposé qu'à compter de 2027, ce reversement ait lieu pendant encore cinq ans, à raison d'un cinquième restant par an.

Si les rapporteurs spéciaux prennent acte de ce nouveau manquement de l'État à sa propre parole, ils constatent que cette mesure ne figure pas parmi les plus inacceptables du présent projet de loi et que de nombreux élus seraient prêts, en responsabilité, à l'accepter comme un moindre mal. Ils ont simplement déposé un **amendement rédactionnel FINC.4.**

Comparaison des calendriers possibles de reversement des Dilico 1 et 2

(en millions d'euros)



Note : calendrier actuel (gauche) et calendrier proposé par le présent article (droite)

Source : commission des finances du Sénat

III. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS AU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » QUI NE TRADUIT NULLEMENT UN ACCROISSEMENT DE LA MARGE DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2027 au titre du compte de concours financiers (CCF) « Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution » s'élèvent à **147,5 milliards d'euros en AE comme en CP, soit une hausse de 8,52 % par rapport à la LFI 2026**.

Une part prépondérante de cette augmentation résulte d'une **nouvelle architecture budgétaire** du CCF. En effet, le PLF 2027 prévoit **la création d'un nouveau programme 835** qui retracera, en recettes et en dépenses, **le versement et le remboursement des avances au titre des fractions d'accise sur les énergies** affectées aux départements, aux régions et à divers organismes.

À périmètre constant, la hausse des crédits inscrits au sein du présent CCF **est de 3,3 %.**

Le programme 835 viendra s'ajouter aux trois sections, qui correspondent chacune à un programme à savoir :

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

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

- une troisième section, relative aux **avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités** affectées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid 19 **(programme 834)**. Elle ne fait l'objet d'aucune AE ni d'aucun CP en 2027, comme cela avait déjà été le cas en 2026 : seuls des remboursements d'avances y sont encore rattachés avant une extinction prévue fin 2028.

Évolution des crédits du CCF « Avances aux collectivités territoriales » entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2026		PLF 2027		*2026 / 2027*	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
832	Avances aux collectivités et établissements publics, à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution	**206**	**206**	**206**	**206**	***0 %***	***0 %***
833	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	**135 695,5**	**135 695,5**	**140 226,1**	**140 226,1**	**+ 3,34 %**	**+ 3,34 %**
834	Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19	**0**	**0**	**0**	**0**	***0 %***	***0 %***
Total du compte de concours financier à périmètre constant		**135 901,5**	**135 901,5**	**140 432**	**140 432**	**+ 3,3 %**	**+ 3,3 %**
835	Avances sur le montant des produits d'accise sur les énergies revenant aux régions, départements et divers organismes			**7 050**	**7 050**	**-**	**-**
Total du compte de concours financier incluant le nouveau P835		**135 901,5**	**135 901,5**	**147 482,3**	**147 482,3**	**+ 8,52 %**	**+ 8, 52 %**

Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances pour 2027

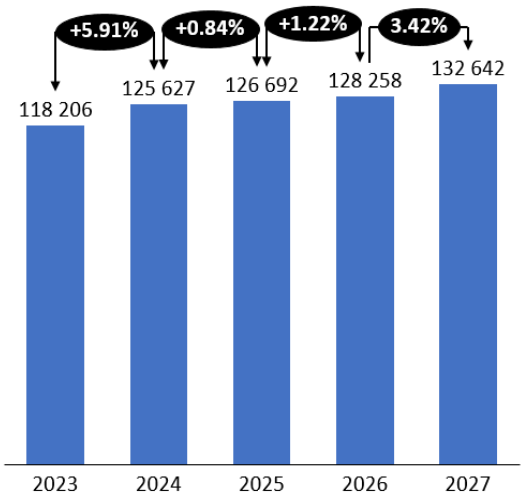
Les rapporteurs spéciaux appréhendent avec une **particulière vigilance** cette augmentation du produit des impositions locales, qui n'ont de locales que le nom puisqu'**elles correspondent en réalité de plus en plus à des fractions d'impôts nationaux reversées aux collectivités**, en aucun cas ces chiffres ne traduisant une hausse de la marge de manœuvre des collectivités.

D'une part, il est établi – le Gouvernement lui-même en convenant – que le projet de loi de finances a été élaboré sur le fondement de **données macro-économiques d'ores et déjà obsolètes**, ce qui pourrait avoir un impact à la baisse sur les rentrées fiscales.

D'autre part, cette éventuelle hausse pourrait être intégralement annihilée, d'une part, par les effets cumulés de l'**inflation** et, d'autre part, par la nouvelle **mise à contribution massive des collectivités territoriales** envisagée par le Gouvernement, pour 2027, en vue de contribuer au redressement des comptes publics.

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

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



Source : Commission des finances du Sénat

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation de la mission.



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Stéphane SAUTAREL
Rapporteur spécial
Cantal
Les Républicains



Isabelle BRIQUET
Rapporteure spéciale
Haute-Vienne
Socialiste, Écologiste et Républicain

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr