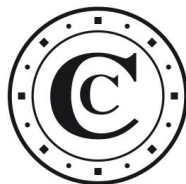


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

*Mission Relations avec les collectivités
territoriales*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - UNE BAISSÉ DES CRÉDITS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	15
A - Une mesure de périmètre : le remplacement de dotations par l'affectation d'une fraction d'un impôt national	16
B - Une budgétisation à la baisse liée à l'ajustement des échéanciers de paiement et à des reports provenant de l'exercice précédent.....	17
C - Des mesures nouvelles essentiellement orientées à la hausse	17
II - UNE GESTION TOUJOURS CARACTÉRISÉE PAR UNE RELATIVE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PORTANT SUR LES DOTATIONS EXCEPTIONNELLES	18
A - Une évolution contrastée des reports de crédits de l'exercice 2023	19
B - Une réserve de précaution qui ne peut toujours pas être pleinement mobilisée	19
C - Un nombre plus réduit de mesures nouvelles adoptées dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion	21
D - Des mouvements de gestion circonscrits	22
E - Un recours limité aux mouvements de crédits.....	23
F - Une amélioration globale des taux d'exécution.....	23
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	25
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	27
A - Des restes à payer en légère réduction	27
B - Des reports de crédits de 2024 sur 2025 en net retrait	28
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	28
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	31
I - PROGRAMME N°119 - CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS.....	31
A - Des dépenses discrétionnaires en diminution	31
B - L'extinction progressive des mesures de soutien, de relance et de résilience	32
C - Les dotations de soutien à l'investissement : un niveau élevé de restes à payer et une démarche de performance perfectible.....	33
D - Le Plan « Marseille en Grand »	37
E - L'incidence des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production	38
II - PROGRAMME N°122 - CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION	40
A - Des dépenses de guichet stables.....	40
B - Les conséquences des tempêtes Alex et Ciaran et des inondations dans le nord de la France	42
C - Des crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL en forte progression.....	43
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	47
I - UNE MULTIPLICITÉ DE TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	47
A - Une présentation désormais exhaustive des transferts financiers de l'État aux collectivités dans l'annexe au projet de loi de finances.....	47
B - Des réformes de la fiscalité locale qui conduisent à placer la TVA devant les PSR parmi les transferts de l'État.....	50

C - En 2024, un tassement des transferts financiers principalement imputable à la baisse des recettes de droits de mutation à titre onéreux pour la deuxième année consécutive	51
II - UN EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS À MIEUX RETRACER	
DANS LE CADRE DU BUDGET DE L'ÉTAT	55
A - Des transferts financiers aux collectivités partiellement retracés au sein du budget de l'État	55
B - Une intégration souhaitable de l'ensemble de la fiscalité transférée dans un vecteur budgétaire	57
ANNEXES.....	61

Synthèse

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* est constituée par deux programmes d'inégale importance sur le plan financier.

Le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* intègre majoritairement des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités et la dotation générale de décentralisation.

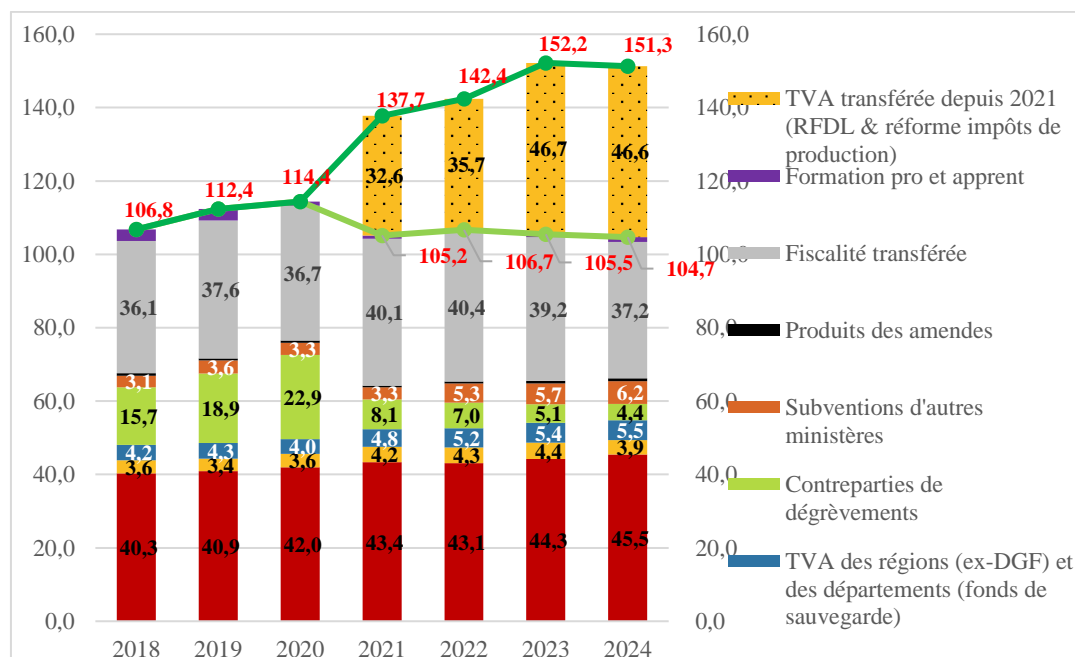
Le programme 122 – *Concours spécifiques et administration* comprend, à titre principal, des dotations exceptionnelles et des dotations aux collectivités d'outre-mer.

Une mission *Relations avec les collectivités territoriales* qui ne retrace aujourd'hui qu'une part réduite des transferts de l'État aux collectivités

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe plusieurs concours relevant presque exclusivement des dépenses d'intervention du titre 6. Malgré son intitulé, elle ne représente qu'une faible part (4 % en 2024) des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, dont le montant s'est élevé à 153,2 Md€ en 2024 (+ 1,1 Md€, soit + 0,7 % par rapport à 2023).

Des fractions de TVA, suivies des prélèvements sur recettes et de fiscalité transférée (fractions d'accise sur les énergies et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance, droits de mutation à titre onéreux et taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles) sont les principales composantes des transferts financiers de l'État aux collectivités.

Graphique n° 1 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2018 et 2024 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction du budget

La représentation des transferts financiers de l'État aux collectivités dans les documents d'information communiqués au Parlement est désormais mieux assurée. Afin de tenir compte de la transformation de leur composition depuis les récentes réformes de la fiscalité locale, le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2025 présente les transferts financiers de l'État aux collectivités en intégrant les fractions de TVA qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, suivant ainsi en cela la recommandation formulée par la Cour dans sa note sur l'exécution budgétaire de l'année 2023.

Toutefois, certains transferts financiers de l'État aux collectivités ne sont suivis par aucun vecteur budgétaire particulier et ne peuvent être appréhendés que dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances annuel. Il s'agit notamment d'impôts transférés aux collectivités afin de compenser la suppression d'impôts locaux ou des transferts de compétences de l'État à ces dernières : les droits de mutation à titre onéreux, les diverses fractions de la taxe sur les conventions d'assurance, la plupart des fractions de l'accise sur les énergies, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles, ainsi que la fraction de TVA affectée, depuis 2018, aux régions en compensation de la suppression de la DGF. En 2024, le montant agrégé de ces transferts s'est élevé à 37,6 Md€ selon les données comptables des collectivités territoriales à fin février 2025, soit près d'un quart (24,8 %) du total des transferts financiers de l'État aux collectivités.

Afin d'assurer la traçabilité au sein du budget de l'État de tous les transferts financiers de ce dernier aux collectivités, quels qu'en soient la finalité, la modalité ou la date de création, la Cour recommande d'intégrer les transferts financiers précités au sein du compte de concours financiers *Avances de l'État aux collectivités territoriales*, comme tel est d'ores et déjà le cas pour la plupart des fractions de TVA et une partie des fractions de l'accise sur les énergies. Afin de prévenir tout coût supplémentaire de trésorerie pour l'État, les transferts de fiscalité de l'État aux collectivités seraient versés à flux tendus, en fonction des encaissements réalisés, et non par douzièmes en fonction d'un produit estimé, comme c'est le cas des impôts directs locaux.

En outre, de nouvelles améliorations ont vocation à être apportées à l'information sur les transferts financiers de l'État aux collectivités dans le cadre du rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances annuel (décomposition des différentes fractions de TVA en fonction de leurs finalités et des collectivités qui en bénéficient, part des recettes des impôts nationaux partagés affectée aux collectivités dans leur produit total).

Une sous-consommation des crédits relatifs aux dotations exceptionnelles

En 2024, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont été consommés à hauteur de 3 929 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 3 895 M€ en crédits de paiement (CP), soit respectivement 92 % et 94 % des crédits disponibles. Ces taux d'exécution sont identiques à ceux de 2023. Si les niveaux de consommation des crédits sont proches du montant des crédits ouverts en loi de finances initiale, ils demeurent inférieurs à ceux des crédits disponibles, qui intègrent un montant élevé de reports sur le programme 122.

Le niveau élevé de la consommation des crédits de la mission recouvre des situations hétérogènes entre ses deux programmes. Ainsi, s'agissant des crédits de paiement, le taux d'exécution atteint 98 % pour le programme 119, mais 62 % seulement pour le programme 122, ce qui marque toutefois une progression de 10 points de pourcentage par rapport à 2023. L'écart entre le prévisionnel et l'exécution sur ce dernier programme (160 M€) résulte principalement de la sous-exécution des crédits attribués afin d'accompagner les collectivités faisant face aux conséquences de la tempête Alex (66 M€ au titre du fonds de reconstruction exceptionnel et

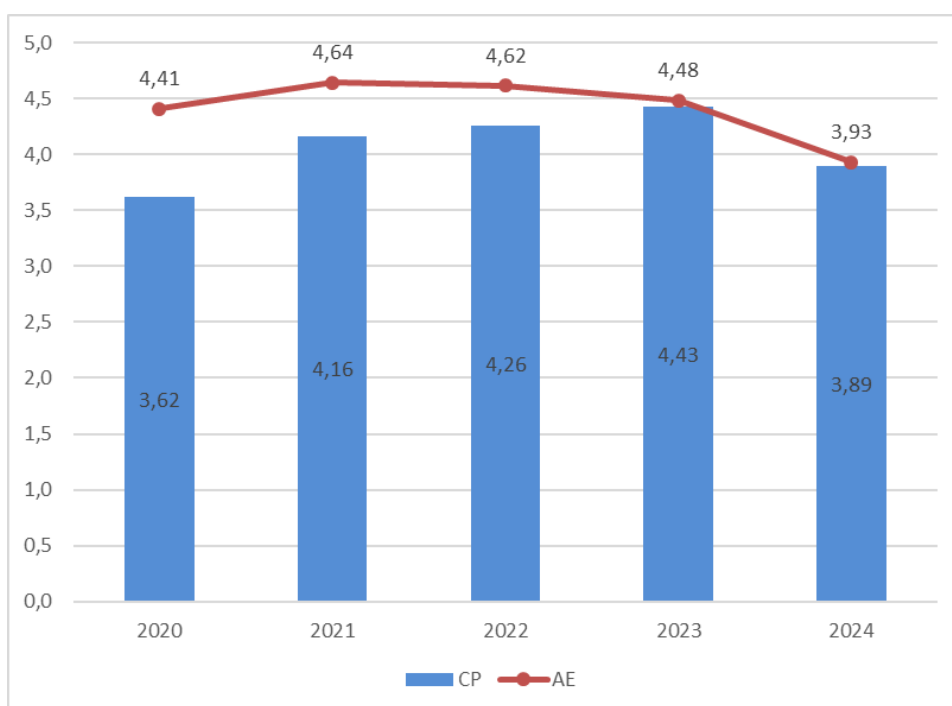
31 M€ au titre de la dotation de solidarité) ou des événements climatiques intervenus à l'hiver 2023-2024 (11 M€ au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne).

Les crédits annulés par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, à hauteur de 128 M€ en AE et de 160 M€ en CP, correspondent aux crédits mis en réserve n'ayant pas fait l'objet d'un dégel en cours de gestion. Les crédits dégelés en cours de gestion correspondent pour l'essentiel à des dotations qui n'auraient pas dû être mises en réserve, car elles sont dues aux collectivités en application des dispositions de la Constitution. L'intégration récurrente de dotations dues aux collectivités dans l'assiette des crédits mis en réserve en début d'année conduit à minorer le montant des crédits effectivement mis en réserve et, le cas échéant, annulés par la suite. La Cour recommande à nouveau d'appliquer le montant de la réserve de précaution à un périmètre pertinent de crédits.

Une exécution marquée par une baisse des montants consommés d'AE et de CP

L'exécution des crédits de la mission est marquée par une diminution de la consommation des AE et CP qui baissent respectivement de 554 M€, soit 12,3 %, et de 537 M€, soit 12,1 %, par rapport à 2023.

Graphique n° 2 : exécution 2020-2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes

S'agissant du programme 119, l'exécution des AE (- 687 M€) comme des CP (- 253 M€) est à la baisse. À périmètre constant, après neutralisation du remplacement de dotations budgétaires en un transfert d'accise sur les produits énergétiques, ces baisses demeurent significatives en AE (- 195 M€) et en CP (- 26 M€). La baisse de consommation d'AE en 2024 résulte principalement de la consommation intégrale des crédits d'engagement du plan « Marseille en grand » en 2023 (253 M€), tandis que celle des CP reflète la diminution des dotations classiques d'investissement (- 126 M€). Ces replis sont partiellement compensés par la hausse de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales (+ 58 M€ en AE et en CP) ou par de nouveaux abondements de la dotation générale de décentralisation.

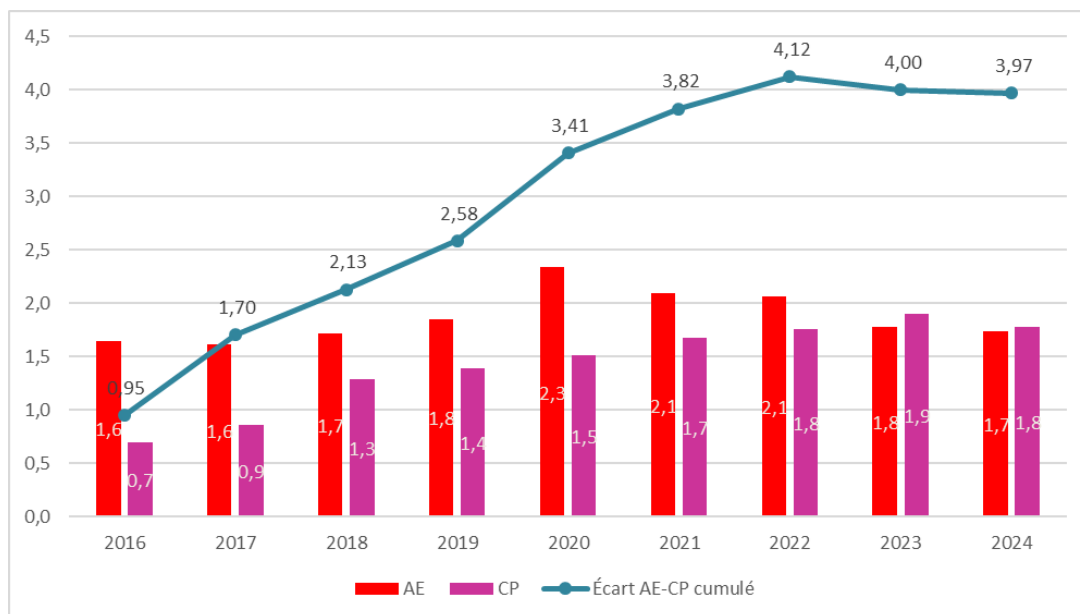
En ce qui concerne le programme 122, les consommations d'AE (+ 134 M€) et de CP (- 30 M€) ont évolué dans des sens opposés. L'augmentation des AE tient pour partie au fonds de soutien exceptionnel destiné à accompagner financièrement les collectivités à la suite des tempêtes Ciaran et Domingos (en Bretagne et dans la Manche) et de l'occurrence d'inondations exceptionnelles dans les Hauts-de-France, dont les crédits avaient été ouverts en LFI 2024 (+ 80 M€). Si les décaissements des CP ont connu des évolutions contrastées, ils sont globalement en repli, en raison notamment de la non reconduction de la dotation exceptionnelle à la collectivité territoriale de Corse afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien (- 40 M€) ou encore de la clôture du fonds de solidarité de l'UE pour la tempête Alex (- 36 M€).

Le programme 122 sert par ailleurs à financer des dépenses relevant des missions de la DGCL, et non de concours financiers de l'État aux collectivités. Compte tenu de leur objet, les crédits correspondant à ces dépenses devraient être inscrits au programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Un niveau de restes à payer pour les dotations de soutien à l'investissement toujours élevé bien qu'en légère réduction

Le programme 119 comprend plusieurs dotations destinées à soutenir l'investissement public local. La nature même de ces dotations conduit à un décalage temporel entre la consommation des AE, au lancement des projets, et des CP, à mesure de leur réalisation. Sur la période 2016-2024, les consommations cumulées d'AE et de CP se sont respectivement élevées à 16,8 Md€ et 12,9 Md€, conduisant à un reste à payer de 3,9 Md€ fin 2024. Ce montant a légèrement baissé par rapport à fin 2023, après une première diminution en 2023, sous l'effet d'un niveau d'exécution des CP supérieur à celui des AE. Ainsi, les restes à réaliser sur les dotations d'investissement se maintiennent à un niveau élevé et constituent donc un point de vigilance pour la soutenabilité budgétaire de la mission.

Graphique n° 3 : consommation de crédits des dotations à l'investissement sur la période 2016-2024 (AE et CP en Md€)



Source : Cour des comptes

Une démarche de performance encore perfectible

En 2024, plusieurs améliorations ont été apportées aux indicateurs de performance de la mission. L'indicateur de mesure du nombre de projets bénéficiant d'un taux de subvention optimisé a, ainsi, été étendu à l'ensemble des dotations de soutien à l'investissement, tandis que la part des subventions accordées à des projets concourant à la transition écologique est désormais calculée dotation par dotation, en cohérence avec les cibles fixées dans le cadre du « budget vert » pour chacune d'elles.

La Cour recommande cependant de continuer à améliorer la démarche de performance, qui continue à présenter des faiblesses. En particulier, l'effet de levier financier des dotations de soutien à l'investissement ne prend pas en compte les autres financements de l'État, notamment ceux du « fonds vert » (1,6 Md€ de crédits consommés en AE) et l'impact des projets aidés en termes de développement local n'est pas apprécié.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reformulée) : Appliquer le montant de la réserve de précaution sur un périmètre pertinent de crédits au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui n'inclut pas les dotations juridiquement dues aux collectivités (*direction générale des collectivités locales et direction du budget*).
2. (Recommandation reformulée) : Continuer à améliorer la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales », notamment en intégrant le « fonds vert » au calcul des indicateurs et en mesurant l'impact des projets aidés en termes de développement local (*direction générale des collectivités locales*) ;
3. (Recommandation réitérée) : Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au sein du programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (*direction générale des collectivités locales*).
4. (Recommandation nouvelle) : Afin d'en assurer la traçabilité dans le cadre du budget de l'État, intégrer au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », l'ensemble des transferts de fiscalité de l'État aux collectivités : ensemble des fractions de TVA, d'accise sur les énergies et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance, droits de mutation à titre onéreux et taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (*direction du budget et direction générale des finances publiques*).
5. (Recommandation nouvelle) : Dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF :
 - distinguer les fractions de TVA compensant la suppression de la THRP et celles compensant la suppression de la CVAE et préciser leur décomposition par catégorie de collectivités bénéficiaires ;
 - indiquer les parts de la TVA, de l'accise sur les énergies et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance affectées aux collectivités dans le produit total de ces impôts nationaux (*direction du budget et direction générale des collectivités locales*).

Introduction

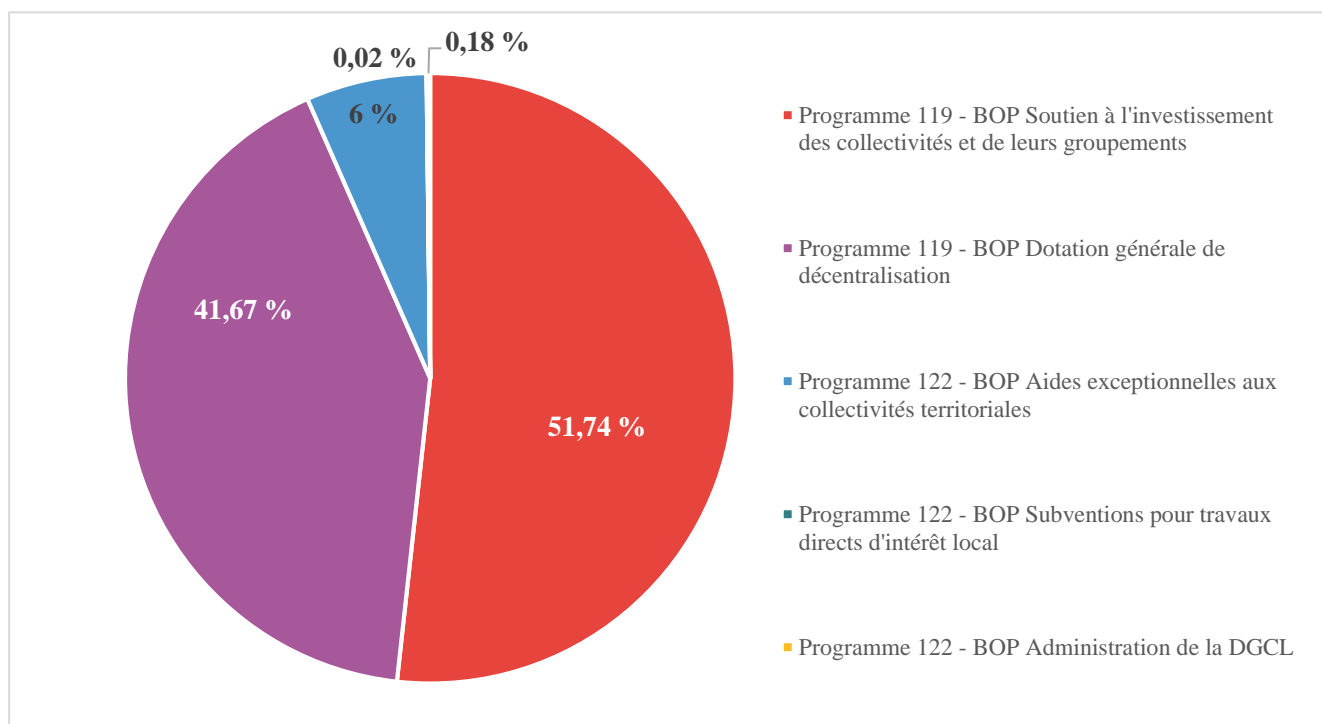
La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe plusieurs concours relevant presque exclusivement des dépenses d'intervention du titre 6.

Elle se compose de deux programmes d'inégale importance sur le plan budgétaire.

Le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, qui constitue plus de 93 % du montant de la mission, comprend majoritairement des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités, ainsi que les crédits relatifs à la dotation générale de décentralisation (DGD).

Le programme 122 – *Concours spécifiques et administration* abrite, à titre principal, des dotations exceptionnelles aux collectivités territoriales, notamment ultra-marines.

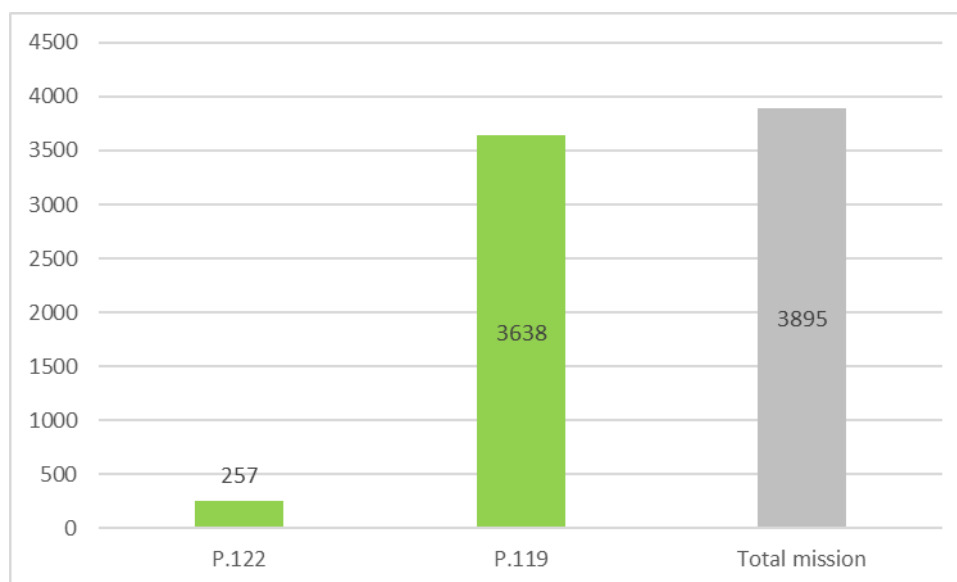
Graphique n° 4 : répartition par programme et par BOP de l'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2024 (en CP)



Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la DGCL

En 2024, les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se sont élevées à 3 929 M€ en AE et à 3 895 M€ en CP, soit respectivement - 553 M€ (- 12,3 %) et - 537 M€ (- 12,1 %) par rapport à 2023.

Les autorisations d'engagement ont évolué de façon contrastée : elles se sont repliées sur le programme 119 (- 687 M€) et progressé sur le programme 122 (+ 133 M€). Les crédits de paiement ont globalement diminué, tant pour ceux du programme 119 (- 507 M€) que pour ceux du programme 122 (- 30 M€).

Mission *Relations avec les collectivités territoriales***Programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*****Programme 122– *Concours spécifiques et administration*****Graphique n° 5 : mission *Relations avec les collectivités territoriales* - exécution 2024
(CP, en M€)***Source : Cour des comptes à partir de données issues de Chorus*

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

Précision méthodologique

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se fonde sur les données issues de *Chorus*, et non sur celles communiquées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), responsable des programmes de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*.

S'agissant des autorisations d'engagement (AE) consommées dans *Chorus*, soit 3 929 M€, elles diffèrent de celles communiquées à la Cour par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), soit 4 065 M€. En effet, la DGCL a neutralisé sur l'exercice budgétaire 2024, essentiellement au titre du programme 119, des montants négatifs correspondant à des minoration d'autorisations d'engagement (AE), liées au constat en 2024 de l'abandon de certains projets engagés avant 2024 ou d'une diminution de leur coût. Le retrait d'un engagement d'une année antérieure ne pouvant conduire à rendre l'AE correspondante disponible¹, la DGCL opère ces retraitements, en sa qualité de responsable des programmes 119 et 122, afin d'isoler une consommation d'AE propre à l'année considérée. Cette pratique a cependant pour effet de majorer le niveau de consommation des AE disponibles en 2024 par rapport aux données de *Chorus*, auxquelles se réfèrent l'ensemble des notes de l'exécution du budget de l'État établies par la Cour.

I - Une baisse des crédits en loi de finances initiale

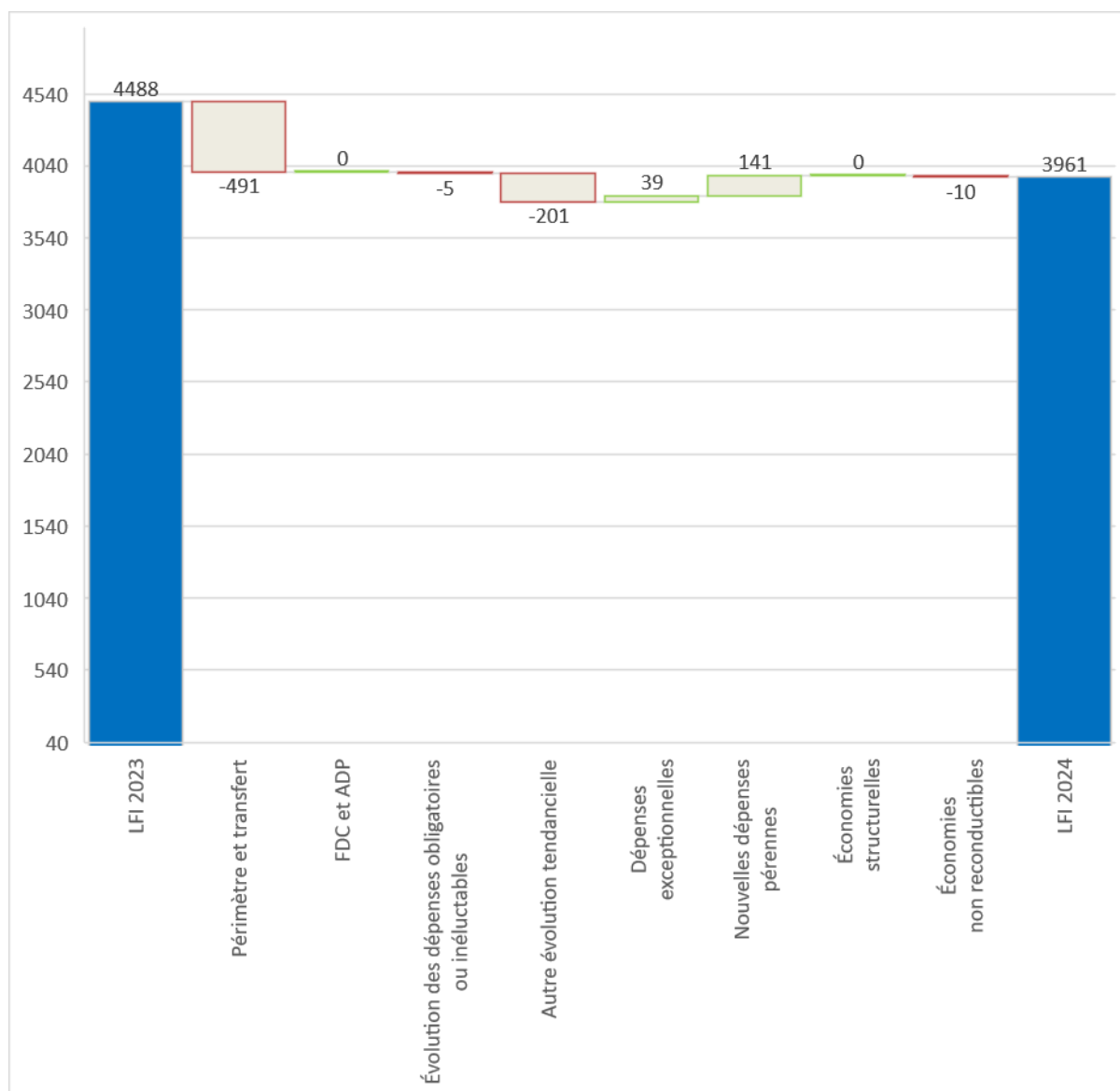
Dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, exprimés en crédits de paiement, ont diminué de 526 M€ par rapport à la LFI 2023, pour s'élever à 3 961 M€. Cette baisse significative résulte principalement d'une mesure de périmètre relevant du programme 119.

Tableau n° 1 : la programmation initiale des crédits en 2024 (CP, en M€)

	LFI 2023	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	LFI 2024	Écart (M€)	Écart (%)
P119	4 192	-491	-121	131	3 712	-480	-11,5 %
P122	296	0	-85	39	250	-46	-15,6 %
Total Mission RCT	4 488	-491	-206	170	3 961	-526	-11,7 %

Source : Cour des comptes

¹ Article 160 du décret n°2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Graphique n° 6 : construction de la LFI 2024 (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

A - Une mesure de périmètre : le remplacement de dotations par l'affectation d'une fraction d'un impôt national

En 2024, une mesure de périmètre a concerné la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, pour un montant négatif de 490,9 M€ en CP.

La compensation aux régions de la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation (TH, - 292 M€), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, - 91 M€) et de la diminution des frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la CVAE (- 107 M€), n'est plus portée par la dotation générale de décentralisation (DGD). Les montants correspondants sont financés par un vecteur unique de compensation, constitué par une part fixe du produit de l'accise sur les énergies transitant par le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

B - Une budgétisation à la baisse liée à l'ajustement des échéanciers de paiement et à des reports provenant de l'exercice précédent

La loi de finances initiale pour 2024 reposait sur une hypothèse de repli tendanciel des dépenses à financer (- 206 M€ en CP) par rapport à la LFI pour 2023.

La baisse des crédits ouverts en CP sur le programme 119 a, pour l'essentiel, résulté de la diminution des sommes allouées aux dotations de soutien à l'investissement (- 123 M€). Cette diminution a été particulièrement marquée (- 104,5 M€) pour la DSIL exceptionnelle, dont le rythme de décaissement des crédits ralentit jusqu'à l'extinction progressive de ce dispositif créé en 2020.

Sur le programme 122, la baisse des crédits ouverts en CP a découlé du financement de la réparation des dommages causés par la tempête Alex d'octobre 2020 par des reports significatifs de crédits. Ainsi, près de 80 % des crédits ouverts sur le programme 122 en LFI pour 2023 ont été reportés sur ce programme en 2024, pour un montant total de 235 M€.

En LFI pour 2024, les CP ont de ce fait diminué pour deux dispositifs : la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC, - 30 M€) et le fonds de reconstruction exceptionnel mis en œuvre à la suite des dégâts engendrés par la tempête Alex (- 57 M€).

C - Des mesures nouvelles essentiellement orientées à la hausse

Les crédits relatifs aux mesures nouvelles, d'un montant supérieur à 170 M€, ont été majoritairement ouverts sur le programme 119 (131,4 M€).

La LFI pour 2024 a augmenté les crédits alloués à la dotation titres sécurités (DTS) afin d'appuyer les communes face à la forte progression des demandes de délivrance de cartes d'identité et de passeports (+ 47,6 M€ en CP), ainsi que les crédits de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales dans le cadre de refonte de l'ancienne dotation « biodiversité »² (+ 58,4 M€ en CP).

En outre, divers transferts de compétences ont justifié un abondement de la dotation générale de décentralisation (DGD, + 35,4 M€). Il s'agit notamment de la compensation à l'eurométropole de Strasbourg, à la métropole de Lyon et à Dijon métropole du transfert de portions du réseau routier national non concédé (+ 5,5 M€), de l'extension des horaires dans les bibliothèques des quartiers prioritaires de la ville³ et du renforcement de la structuration du réseau des bibliothèques publiques dans les collectivités ultramarine (+ 6,5 M€)⁴, ou encore de la compensation provisionnelle aux régions de la mise en œuvre du décret relatif aux réductions

² L'ensemble des communes rurales dont une partie du territoire est couverte par une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée sont désormais éligibles à la dotation « aménités rurales ». Cette mesure, qui constitue un axe du plan « France ruralités », annoncé le 15 juin 2023, vise à reconnaître et à mieux rémunérer la contribution des territoires ruraux à la préservation des réservoirs de biodiversité, des puits de carbone et des paysages.

³ Décision prise dans le cadre du comité interministériel des villes du 27 octobre 2023.

⁴ Décision prise dans le cadre du comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023.

sur les tarifs des services de transport ferroviaire de voyageurs accordées aux militaires et à leurs familles (+ 22,6 M€)⁵.

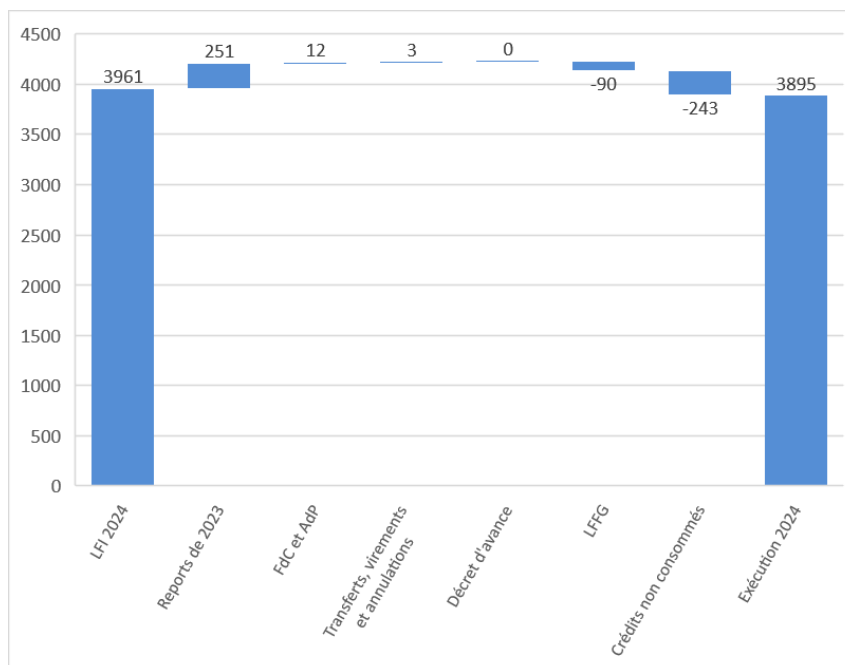
Par ailleurs, les crédits de la dotation de soutien en faveur de l'attractivité de la Seine-Saint-Denis, intégralement consommés en 2023, n'ont pas été reconduits en LFI 2024 et constituent une mesure d'économie non-reconductible (- 10 M€).

Les mesures nouvelles sur le programme 122 (39 M€ en CP) ont principalement eu pour objet de financer la création d'un fonds exceptionnel pour les intempéries survenues en novembre 2023 dans le Pas-de-Calais (30 M€ en CP) et celle d'un plan de soutien à la stérilisation des félins⁶ (+ 3 M€ en CP), ainsi que de concourir à la mise en œuvre d'un plan de lutte contre les violences faites aux élus (+ 5 M€).

II - Une gestion toujours caractérisée par une relative sous-consommation des crédits portant sur les dotations exceptionnelles

Le montant des crédits consommés est proche de celui des crédits ouverts en loi de finances initiale. Néanmoins, il demeure significativement inférieur au montant des crédits disponibles (à hauteur de 243 M€)⁷ une fois intégrés à ces derniers les reports, d'un niveau élevé, qui abondent le programme 122.

Graphique n° 7 : des crédits initiaux aux crédits consommés (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

⁵ Décret n° 2023-321 du 27 avril 2023 relatif aux réductions sur les tarifs des services de transport ferroviaire de voyageurs accordées aux militaires, à leurs familles et à leurs ayants cause.

⁶ Disposition votée par voie d'amendement parlementaire.

⁷ En 2023, l'écart entre les crédits disponibles et les crédits consommés était de 278 M€.

A - Une évolution contrastée des reports de crédits de l'exercice 2023

Les reports sur l'exercice 2024 de crédits disponibles et non consommés en 2023 se sont élevés à 229 M€ en AE et à 251 M€ en CP, ce qui marque une évolution contrastée par rapport à ceux intervenus en 2023 au titre de l'exercice 2022 (- 93 M€ en AE et + 129 M€ en CP).

Le programme 122 a bénéficié d'un déplafonnement des reports, conformément à l'article 176 de la LFI pour 2024⁸.

Tableau n° 2 : reports de crédits 2023 sur l'exercice 2024 (en M€)

	Programme 119		Programme 122		Total mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Crédits disponibles fin 2023</i>	126	20	238	259	363	278
<i>Reports sur 2024</i>	2	16	227	235	230	251

Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la DGCL

Sur le programme 119, les reports en CP ont essentiellement concerné la DGD des régions (5,9 M€), le plan « Marseille en grand » (4,5 M€) et les dotations de soutien à l'investissement (2,3 M€).

Sur le programme 122, des volumes plus importants de crédits, tant en AE (227 M€) qu'en CP (235 M€), ont été reportés. Cette situation est pour partie la conséquence de mesures nouvelles adoptées en loi de fin gestion pour 2023, qui n'ont pu donner lieu à des engagements ou des décaissements effectifs au terme de l'année civile, comme le plan de soutien à l'entretien du réseau routier local (60 M€ en AE et en CP), la dotation exceptionnelle pour la revalorisation des personnels employés dans les centres municipaux de santé (8 M€ en AE et en CP) ou le fonds « violences urbaines », créé à la suite des violences urbaines survenues entre le 27 juin et le 5 juillet 2023 (87 M€ en AE et 24 M€ en CP). Un volume important de reports correspond, par ailleurs, aux besoins restant à couvrir pour indemniser les collectivités à la suite du passage de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes, tant au titre de la DSEC (44 M€ de CP non consommés) et du fonds de reconstruction créé à cet effet (56 M€ en AE et 61 M€ en CP) que du FSUE (17 M€ en CP), les crédits relevant de ce dernier fonds étant reportés de droit, s'agissant d'un fonds de concours⁹.

B - Une réserve de précaution qui ne peut toujours pas être pleinement mobilisée

En 2024, le montant des crédits mis en réserve s'est élevé à 342 M€ en AE et à 363 M€ en CP. Ces mises en réserve se sont dénouées en des dégels à hauteur de 214 M€ en AE et de 203 M€ en CP et en des annulations pour des montants de 128 M€ en AE et de 160 M€ en CP.

⁸ Cette disposition énumère les programmes pour lesquels les CP disponibles peuvent être reportés, au-delà de la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme prévue par la LOLF. Le montant global de report des crédits des programmes bénéficiant de cette dérogation, incluant le programme 122, ne peut cependant excéder 5 % des crédits de paiement ouverts en LFI 2023.

⁹ Montant alimenté par une erreur de double comptabilisation du reliquat de 8,5 M€.

**Tableau n° 3 : montants des crédits mis en réserve et utilisation
(en AE et en CP, en M€)**

	Mission RCT (AE)	Programme 119	Programme 122	Mission RCT (CP)	Programme 119	Programme 122
LFI 2024	4 096	3 798	298	3 961	3 712	250
Mise en réserve	342	272	70	363	265	98
Réserve initiale	225	209	16	218	204	14
Surgel de février	68	63	5	65	61	4
Surgels complémentaires	49	-	49	79	-	79
Utilisation	342	272	70	363	265	98
Dégels en gestion	214	167	47	203	189	15
Annulations	128	105	23	160	77	83
Réserve en fin de gestion	-	-	-	-	-	-

Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction du budget

Les crédits mis en réserve

Le montant de la réserve initiale, sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, représentait 5,5 % des crédits votés en LFI pour 2024, en AE (225 M€) et en CP (218 M€), conformément à la circulaire budgétaire du 21 novembre 2023 fixant le taux de mise en réserve des crédits hors dépenses de personnel.

Les crédits de la mission n'ont pas été réduits par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits. En revanche, la mission a fait l'objet de mesures de « surgel ». Tout d'abord, à la suite du relèvement à 7,15 % du taux de mise en réserve décidé en février 2024, des crédits ont été surgelés à hauteur de 65 M€ en CP, pour l'essentiel sur le programme 119. Ensuite, quatre surgels portant sur le seul programme 122 sont intervenus entre mars et novembre 2024, à hauteur de 79 M€ en CP, dont 60 M€ portant sur les crédits de soutien à l'entretien du réseau routier local¹⁰ et 8,5 M€ en raison d'une erreur de double comptabilisation d'un report au titre du fonds de solidarité de l'UE (FSUE) pour la tempête Alex (8,5 M€).

Sur le programme 119, le niveau de la réserve initiale positionnée sur les dotations d'investissement représentait 50 % du montant total de la réserve en AE et 56 % en CP (contre 46 % et 51 % en 2023), étant précisé que les crédits alloués au plan « Marseille en grand » ont été exclus de l'assiette de mise en réserve. La réserve positionnée sur la DGD représentait 50 % en AE et 44 % en CP du montant total de la réserve du programme (contre 54 % et 49 % en 2023).

Sur le programme 122, les crédits du fonds de reconstruction exceptionnel « tempête Alex » et les crédits du fonds de lutte contre les violences faites aux élus ont notamment été exclus de l'assiette du gel. La mise en réserve initiale a majoritairement porté sur la DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie¹¹ (62 % du montant total de la réserve en CP).

¹⁰ 60 M€ en AE et CP ouverts en loi de finances de fin de gestion pour 2023 et intégralement reportés sur 2024.

¹¹ Dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie et dotations globales de compensation des compétences transférées. Plus particulièrement, la réserve a porté sur la DGF de Nouvelle-Calédonie.

L'utilisation des crédits mis en réserve

Les crédits mis en réserve ont été dégelés et consommés ou annulés par la loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Au mois de juillet 2024, 11 M€ en AE et CP ont été dégelés sur le programme 122 afin de permettre le versement du reliquat de DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie dans le contexte de la crise débutée en mai 2024. En novembre 2024, à la suite des arbitrages de fin de gestion, 189 M€ en CP ont été dégelés sur le programme 119, dont l'intégralité des crédits de DGD mis en réserve (120 M€).

Les crédits n'ayant pas fait l'objet d'un dégel en gestion ont par la suite été annulés par la loi de finances de fin de gestion pour 2024, à hauteur de 128 M€ en AE et de 160 M€ en CP.

*

En 2024, la mise en réserve a de nouveau porté pour une part importante sur des crédits constitutionnellement dus aux collectivités sur le programme 119 (la réserve initiale portait à 44 % sur les crédits de la DGD en CP) comme sur le programme 122 (la réserve initiale portait à 62 % sur les crédits des dotations outre-mer en CP), l'article 72-2 de la Constitution imposant une compensation intégrale par l'État de tout transfert de compétences. Dès le stade de la programmation, le dégel intégral de la réserve initiale portant sur ces dotations était prévu. La mise en réserve initiale ne présentait donc pas un caractère « pleinement mobilisable ». Compte tenu du caractère non soutenable de la programmation initiale au regard de la ressource disponible, le positionnement de la réserve ne permettant pas d'assurer les garanties nécessaires, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a émis un avis défavorable sur la programmation initiale, le 18 mars 2024.

Au total, sur 225 M€ en principe mis en réserve sur les AE et 218 M€ sur les CP de la mission budgétaire, seuls 112 M€ et 121 M€ étaient effectivement mobilisables. Ces montants, qui représentent respectivement 2,7 % et 3 % des crédits ouverts en LFI pour 2024, correspondent à ceux de la réserve effective, ainsi fortement minorée par rapport à la réserve théorique de 5,5 % des crédits fixée par la circulaire budgétaire du 21 novembre 2023 précitée.

Depuis 2016, la Cour recommande d'appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent de crédits au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, afin de constituer une réserve effective et ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités.

La réserve de précaution étant toujours calculée sur une assiette incluant des dotations juridiquement dues aux collectivités, ce qui conduit à en minorer le montant effectif, la Cour reconduit sa recommandation.

C - Un nombre plus réduit de mesures nouvelles adoptées dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion

La loi de finances de fin de gestion¹² (LFFG) a annulé les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à hauteur de 58 M€ en AE et de 90 M€ en CP. Ces annulations correspondent, dans l'ensemble, aux crédits mis en réserve effectivement mobilisables.

¹² Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2023.

Tableau n° 4 : mouvements de fin de gestion adoptés en LFFG (en M€)

	Programme 119		Programme 122		Mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2024	3 798	3 712	298	250	4 096	3 961
LFFG	-35	-7	-23	-83	-58	-90
Dotations de soutien à l'investissement	-105	-77	0	0	-105	-77
Soutien à l'entretien du réseau local	70	70	0	0	70	70
Doublon reports FSUE – Tempête Alex	0	0	0	-8	0	-8
Soutien à l'entretien du réseau local (LFFG 23)	0	0	-23	-60	-23	-60
Fonds « violences urbaines »	0	0	0	-10	0	-10
Autres (y.c. subventions exceptionnelles et DSEC)	0	0	0	-4	0	-4

Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la DGCL

S'agissant du programme 119, ont été annulés 77 M€ de CP : l'intégralité des crédits mis en réserve au titre de la DSIL (y compris exceptionnelle), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et de la dotation politique de la ville (DPV), ainsi qu'une partie des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Toutefois, dans un sens opposé, un abondement non pérenne sur le programme 119 a été opéré par la voie d'un amendement parlementaire pour soutenir les collectivités territoriales dans leurs actions d'entretien du réseau routier local à hauteur de 70 M€ en AE et en CP. Un tel dispositif avait déjà été adopté en loi de fin de gestion pour 2023, sans donner lieu à une exécution effective des crédits ainsi votés.

En définitive, le montant net des crédits annulés au titre du programme 119 s'élève uniquement à 7 M€.

S'agissant du programme 122, la loi de fin de gestion pour 2024 a annulé pour 83 M€ de CP (alors qu'aucune annulation n'était intervenue en 2023), correspondant notamment à des reports liés à des abondements votés en loi de fin de gestion pour 2023, comme le dispositif d'entretien du réseau routier local (60 M€) ou le fonds « violences urbaines » (10 M€).

D - Des mouvements de gestion circonscrits

Le programme 119 a fait l'objet d'un décret de virement de crédits d'un montant de 54 246 € en AE et CP en provenance du programme 203 *Infrastructures et services de transports* destiné au financement d'une compensation à l'établissement public territorial du bassin de la Dordogne (EPIDOR) pour 2024.

Le programme 122 a fait l'objet d'un transfert en provenance du programme 174 - *Énergie, climat et après-mines*, pour un montant de 7,4 M€ en AE et en CP, en vue de soutenir les communes de Bastia et d'Ajaccio, non interconnectées au réseau métropolitain de

gaz¹³. Par ailleurs, le programme a été prélevé à hauteur de 1,3 M€ pour financer des actions du plan de lutte contre les violences faites aux élus relevant des programmes 152 *Gendarmerie nationale*, 176 *Police nationale* (mise en place de boutons d'appel et de caméras judiciaires) et 101 *Accès au droit et à la justice* (mise en place d'un guichet d'appui psychologique). De plus, 3 M€ en AE et en CP ont été transférés du programme 122 vers le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* destiné au financement du soutien à la prise en charge de la stérilisation des félins par les collectivités territoriales.

Par un arrêté du 28 septembre 2024, 33 597,15 € en AE et en CP de crédits d'attributions de produits ont été ouverts sur les lignes « Comité des finances locales » (CFL) et « Observatoire des finances et de la gestion publique locales » (OFGL) du programme 122. Ces crédits sont des préciputs prélevés sur le PSR « dotation globale de fonctionnement », comme le prévoit l'article L. 1211-5 du code général des collectivités territoriales. Cette modalité de financement n'est pas conforme¹⁴ au III de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que « *les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits* ».

Le programme 122 a également été abondé par un arrêté du 9 juillet 2024 portant ouverture de crédits de fonds de concours (11,7 M€ en AE et en CP) au titre d'un paiement d'avance du FSUE visant à faire face aux dommages causés par les fortes précipitations et les débordements de rivières dans la Nord et le Pas-de-Calais.

E - Un recours limité aux mouvements de crédits

En AE, le programme 119 a fait l'objet, à hauteur de 30,8 M€, d'un dégel ayant porté sur les crédits mis en réserve au titre de la DETR (46 M€). Dans ce cadre, 29 M€ ont été mobilisés, en complément de la DSEC, en faveur des collectivités alpines les plus durement touchées par une série de phénomènes météorologiques extrêmes ; parmi ces crédits, 17,4 M€ ont été consommés au titre de la DETR et 11,7 M€ ont été fongibilisés vers la DSID. En CP, 17,5 M€ de crédits de la DSID ont été fongibilisés vers les autres dotations de soutien à l'investissement, y compris la DSIL exceptionnelle, afin de satisfaire des demandes de paiement complémentaires et de réduire le stock des restes à payer.

F - Une amélioration globale des taux d'exécution

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont été consommés à hauteur de 3 929 M€ en AE et de 3 895 M€ en CP, soit respectivement 92 % et 94 % des crédits disponibles. Ces taux d'exécution sont d'un niveau similaire à ceux constatés en 2023. Ils diffèrent cependant à l'échelle des deux programmes de la mission : ainsi, les taux de consommation des crédits en AE et en CP atteignent respectivement 95 % et 98 % pour le programme 119, mais s'élèvent seulement à 71 % et à 62 % pour le programme 122. La

¹³ Dispositions de l'ordonnance du 14 juin 2022 portant prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, des coûts associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables.

¹⁴ Cette observation donne lieu à une recommandation réitérée chaque année par la Cour dans le cadre de la note d'exécution budgétaire portant sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

consommation des crédits relevant de ce dernier programme a toutefois connu une forte progression en 2024 (+ 21 points de pourcentage en AE, + 9 points en CP).

Tableau n° 5 : consommation des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (en M€)

	Programme 119		Programme 122		Total mission RCT	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	3 798	3 712	298	250	4 096	3 961
LFG (b)	-35	-7	-23	-83	-58	-90
Reports de crédits de 2023 (c)	2	16	227	235	230	251
FDC et ADP (hors reports) (d)	0	0	12	12	12	12
Autres mouvements (e)	0,05	0,05	3	3	3	3
Solde des crédits ouverts et annulés (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	3 765	3 721	517	417	4 282	4 138
Réserve en fin de gestion (f)	0	0	0	0	0	0
Crédits disponibles (g)	3 765	3 721	517	417	4 282	4 138
Crédits consommés (Chorus) (h)	3 563	3 638	366	257	3 929	3 895
Crédits consommés (DGCL) (i)	3 693	3 638	372	257	4 065	3 895
<i>en % des crédits disponibles (selon Chorus)</i>	94,6 %	97,8 %	70,8 %	61,6 %	91,8 %	94,1 %
Crédits non consommés (g)-(h)	202	83	151	160	353	243

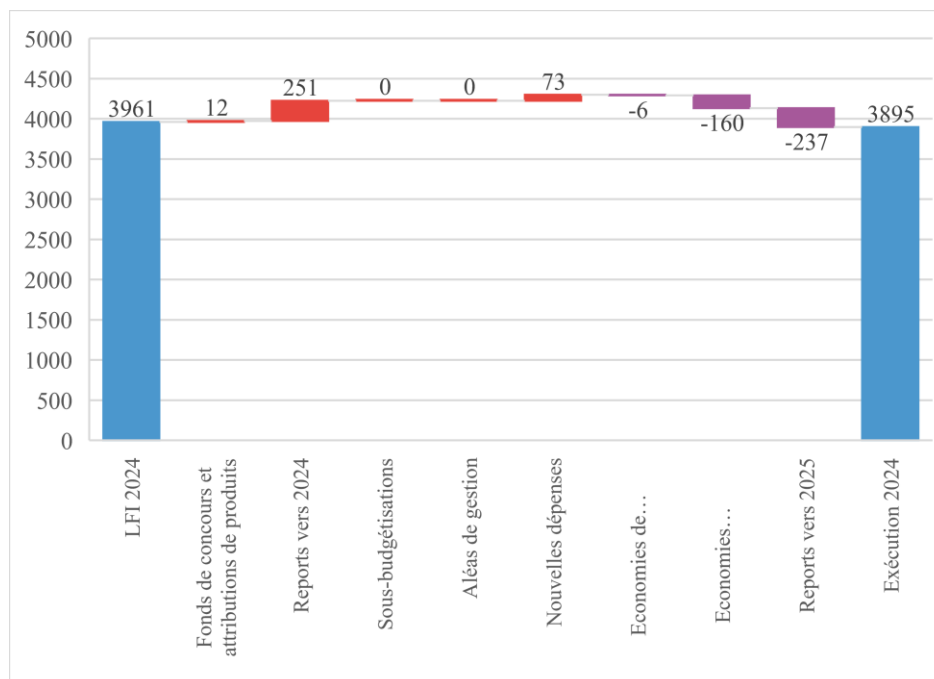
Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la DGCL

La relative sous-consommation des AE, sur le programme 119, concerne principalement les dotations de soutien à l'investissement : la DETR (à hauteur de 74,4 M€) et la DSIL classique (32,5 M€). Selon le suivi effectué par la DGCL, le taux d'exécution des AE relatives aux dotations de soutien à l'investissement est cependant voisin de 100 %, avec un reliquat inférieur à 2 M€, quand on observe uniquement la consommation des AE de l'année, en neutralisant les minorations d'AE constatées en cours d'exercice sur le stock des engagements juridiques constitués les années précédentes¹⁵.

Sur le programme 122, les sous-consommations d'AE ont notamment porté sur les crédits du fonds « violences urbaines » (73 M€), ainsi que sur ceux du fonds de reconstruction « tempête Alex » (39 M€).

¹⁵ Ces minorations interviennent par exemple lorsqu'en fin d'opération, il est constaté que le porteur de projet a surestimé le coût global d'un projet subventionné et que l'État ajuste en conséquence les montants des crédits engagés au stade de la notification et du solde à verser.

Graphique n° 8 : écart entre la LFI 2024 et la consommation de crédits en exécution (CP, en M€)



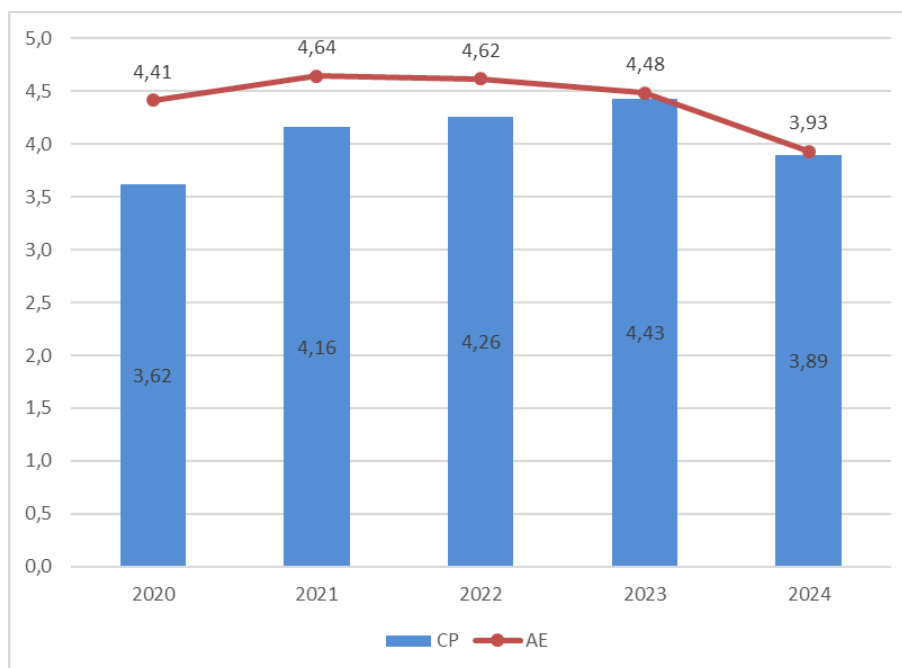
Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la DGCL

Les 83 M€ de CP non consommés sur le programme 119 correspondent, pour l'essentiel, aux 70 M€ attribués par la voie d'un amendement parlementaire au titre du soutien de l'entretien du réseau routier local lors du vote de la loi de fin de gestion pour 2024 (voir *supra*).

La sous-consommation des CP sur le programme 122 (160 M€) concerne majoritairement les crédits relatifs aux conséquences de la tempête Alex, au titre du fonds de reconstruction, de la DSEC et du FSUE (105 M€). Les crédits versés par fonds de concours au titre du FSUE pour soutenir les collectivités du Nord et du Pas-de-Calais face aux dommages causés par les fortes précipitations et inondations intervenues en novembre 2023 et en janvier 2024 n'ont pas davantage été exécutés (12 M€), non plus que l'essentiel des crédits prévus dans le cadre du plan de lutte contre les violences faites aux élus (4 M€).

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

L'exécution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se caractérise par une diminution de la consommation des AE et CP, qui baissent respectivement de 554 M€, soit - 12,3 % et de 537 M€, soit - 12,1 % par rapport à 2023.

Graphique n° 9 : exécution 2020-2024 (en Md€)

Source : Cour des comptes

Sur le programme 119, les AE ont diminué de 687 M€ (- 16,1 %) et les CP de 507 M€ (- 12,2 %) par rapport à 2023. À périmètre constant¹⁶, la baisse de la consommation d'AE en 2024 résulte principalement de la consommation intégrale des crédits d'engagement du plan « Marseille en grand » en 2023 (- 253 M€), tandis que celle des CP est alimentée par la diminution des dotations d'investissement (- 126 M€, soit - 6,6 %). Cette diminution s'explique notamment par une augmentation du volume de crédits mis en réserve et annulés par la loi de fin de gestion 2024 et par l'extinction progressive d'abondements exceptionnels, au fur et à mesure de l'achèvement des opérations qu'ils financent (- 62 M€ pour la DSIL exceptionnelle).

S'agissant du programme 122, la consommation des AE a progressé de 134 M€ (+ 58 %), tandis que celle des CP a diminué de 30 M€ (- 10,4 %), soit une exécution de 366 M€ en AE et de 257 M€ en CP. L'augmentation des AE tient pour partie au fonds de soutien exceptionnel destiné à accompagner financièrement les collectivités à la suite du passage des tempêtes Ciaran et Domingos (en Bretagne et dans la Manche) et de l'occurrence d'inondations exceptionnelles dans les Hauts-de-France, dont les crédits avaient été ouverts en LFI 2024 (+ 80 M€). Par ailleurs, la DSEC a été fortement mobilisée en 2024, l'ampleur des intempéries climatiques survenues en fin d'année 2023 ayant suscité des demandes de subvention de la part des collectivités (+ 80 M€). Une nette progression de la consommation des AE au titre du fonds de reconstruction exceptionnel mis en place pour la tempête Alex est à relever (+ 17 M€), après une consommation nulle en 2023¹⁷. En fonction de leur objet, les décaissements des CP sur le programme 122 ont connu des évolutions contrastées. Ils sont toutefois globalement en repli en

¹⁶ Hors la mesure de périmètre de 491 M€ liée au nouveau mode de financement de la compensation aux régions de la baisse des frais de gestion de la TH et de la CVAE/CFE et de la suppression de la CVAE, anciennement portée par la DGD (voir *supra*).

¹⁷ L'importante mobilisation des équipes de la préfecture des Alpes-Maritimes pour le traitement en priorité des dossiers du FSUE explique cette situation, étant précisé que la date limite de consommation des crédits initialement fixée en juillet 2023 avait été reportée, à la demande de la France, au 31 décembre 2023.

raison de la non reconduction de la dotation exceptionnelle au profit de la collectivité territoriale de Corse (- 40 M€) ou encore de la clôture du FSUE pour la tempête Alex (- 36 M€). Cette baisse est en partie compensée par l'exécution des crédits du fonds exceptionnel destiné à accompagner financièrement les collectivités territoriales de Bretagne, de la Manche et des Hauts-de-France (+ 25 M€ en CP).

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Des restes à payer en légère réduction

Fin 2024, les restes à payer sur AE consommées atteignaient 6 Md€, contre 5,9 Md€ fin 2023, soit une augmentation de 34 M€ ou 0,6 %.

L'augmentation des restes à payer en 2024 recouvre des mouvements de sens opposé entre les deux programmes : une hausse de 109 M€ sur le programme 122 et une baisse de 75 M€ sur le programme 119.

Tableau n° 6 : restes à payer au 31 décembre 2024 (en Md€)

	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2023 (1)	AE consommés 2024 (2)	CP consommés 2024 (3)	Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2024 (4) = (1)+(2)-(3)	Variation (5) = (4)-(1)
<i>Mission RCT</i>	5 969	3 929	3 895	6 003	34
<i>Programme 119</i>	5 773	3 563	3 638	5 698	-75
<i>Programme 122</i>	196	366	257	305	109

Source : Cour des comptes

Sur le programme 119, l'année 2024 confirme la stabilisation du niveau des restes à payer relevée en 2023 et marque un léger repli (- 1,3 %). Entre fin 2017 et fin 2022, les restes à payer ont connu une trajectoire ascendante, passant de 3,5 Md€ à 5,7 Md€. Cette évolution tient notamment au fait que le montant des CP exécutés au titre des dotations de soutien à l'investissement dépasse celui des AE engagées, en 2023 pour la première fois, à hauteur de 124 M€ et, en 2024, à hauteur de 31 M€. Le stock des restes à payer sur ce programme continue toutefois à s'inscrire à un niveau élevé, représentant 1,6 fois le montant total des crédits ouverts en LFI 2024 sur le programme.

Le niveau des restes à payer du programme 122, qui représente 5 % du stock total à l'échelle de la mission, est lui en nette progression sous l'effet du rythme progressif d'exécution des crédits alloués au titre des dispositifs de soutien aux collectivités éprouvées par des aléas climatiques ou d'autres phénomènes exceptionnels.

B - Des reports de crédits de 2024 sur 2025 en net retrait

Les reports de crédits de 2024 à 2025 s'élèvent à 85 M€ en AE et à 122 M€ en CP, en retrait de -144 M€ en AE (- 63,0 %) et de - 130 M€ en CP (- 51,6 %) par comparaison avec les reports effectifs de 2023 sur 2024.

Tableau n° 7 : reports de crédits de 2024 sur 2025 (en M€)

(en M€)	AE	CP
Mission RCT	85	122
Programme 119	11	18
Programme 122	74	103

Source : DGCL

Les reports demandés pour le programme 119 s'élèvent à 11 M€ en AE et à 18 M€ en CP et concernent les dotations de soutien à l'investissement (dont plus de la moitié au titre de la DSIL exceptionnelle). Les crédits votés en loi de fin de gestion pour soutenir les collectivités territoriales dans leurs actions d'entretien du réseau routier local n'ont pas été reportés (70 M€ en AE et en CP).

Les reports demandés pour le programme 122 s'élèvent à 74 M€ en AE et à 103 M€ en CP. Ils représentent 24,8 % des AE et 41,4 % des CP ouverts en LFI 2024 sur le programme. Ils dépassent ainsi la limite globale de 3 %, fixée par le II de l'article 15 de la LOLF. Toutefois, les reports ont été déplafonnés par l'article 148 de la LFI pour 2025 afin d'assurer la pleine disponibilité des crédits destinés aux collectivités à la suite d'événements climatiques (notamment 39 M€ en AE et 66 M€ en CP pour la tempête Alex).

L'article 15 de la LOLF prévoit la possibilité de déplafonner les reports, sous réserve d'« une disposition dûment motivée de la loi de finances ». Cette condition a été respectée en la forme.

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Dans le cadre du premier exercice de budgétisation environnementale, en l'espèce le projet de loi de finances pour 2021, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont tous été cotés comme n'ayant pas d'impact sur l'environnement au motif de la liberté d'emploi de ces crédits par les collectivités. Or, une partie des crédits contribue au financement de dépenses ayant une portée favorable pour l'environnement. C'est notamment le cas de certaines dotations de l'État à l'investissement local.

Dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2022, l'action relative à la DSIL exceptionnelle est cotée favorablement sur les six axes de cotation. En effet, les crédits sont fléchés sur la résilience sanitaire des collectivités territoriales, la rénovation du patrimoine public et la transition écologique.

En 2023, un indicateur a été créé au niveau de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* afin de mesurer la part de la DSIL, de la DETR et de la DSID qui concourent à la transition écologique, avec une cible unique de 27,5 %.

Cette même année, une méthodologie de cotation a été mise en place de façon expérimentale pour la DSIL classique. Au moins 25 % des dépenses devaient être consacrées à

des projets concourant à la transition écologique. La DSIL finance des projets relevant de six grandes priorités d'investissement, dont la transition écologique¹⁸. En 2022, plus de 41 % de l'enveloppe consommée au titre de la DSIL¹⁹ finançaient des projets cotés favorablement selon les standards de la budgétisation environnementale. En 2023, 43 %²⁰ des fonds de la DSIL ont été attribués à des projets favorables à l'environnement. Leur proportion a ainsi progressé de deux points. Elle dépasse de plus en plus la cible, malgré son relèvement à 30 % en 2024.

En 2024, la démarche de cotation a été étendue à la DETR et à la DSID, avec des cibles fixées respectivement à 20 % et 25 %, étant précisé qu'en 2023²⁰, respectivement 29 % et 43 % des subventions accordées au titre de ces dispositifs ont financé des projets concourant à la transition écologique selon les standards de la budgétisation environnementale.

Par ailleurs, il doit être relevé que, si la part des projets financés considérés comme favorables à l'environnement progresse, le taux moyen de subventionnement de ces projets correspond à la moyenne générale des projets financés par les dotations à l'investissement. Ainsi, en 2023, les taux de subventionnement moyens des projets « verts » financés par la DETR et la DSIL étaient de 25,3 % et 17,8 %, contre 25 % et 17 % s'agissant des taux de subventionnement moyen de l'ensemble des projets financés au titre de ces mêmes dotations. Ce constat paraît contredire les dispositions du CGCT qui prévoient que le préfet tient compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subventionnement²¹.

L'identification des projets favorables à l'environnement est assurée par les préfets, sur la base d'une grille de cotation établie conjointement par la DGCL et la DB. Les subventions correspondantes sont identifiées au moment de la saisie des engagements juridiques dans « Chorus ». Cette identification ne s'accompagne toutefois pas d'une catégorisation des projets en fonction des six axes²² du budget vert, alors même que les préfetures détiennent le détail des informations qui leur ont permis d'apprécier si une dépense peut être qualifiée de « verte ».

La DPV (127 M€ de CP en 2023, soit 7,4 % du total des dotations d'investissement de droit commun) n'est pas concernée par cette démarche de performance. L'extension du périmètre de cotation des dépenses pourrait être mené à son terme, en couvrant également cette dotation lorsqu'elle soutient des dépenses d'investissement local²³.

Par ailleurs, le nombre de projets susceptibles d'avoir fait l'objet d'un co-financement entre les dotations concernées par les objectifs de verdissement au niveau du bloc communal et

¹⁸ Il ressort de l'instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2024 du 23 février 2024 que la transition écologique figure parmi les priorités communes d'affectation à la DETR, la DSIL la DSID et la DPV, au même titre que l'accessibilité des bâtiments publics, les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, la rénovation et la mise en sécurité du patrimoine culturel et le renforcement de la sécurité et de la résilience des systèmes d'information.

¹⁹ Note *Analyses thématiques de l'utilisation de la DSIL et de la DETR en 2022*, ministères de la transition écologique, des collectivités locales et de l'intérieur.

²⁰ Note *Les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2023*, ministères de la transition écologique et de cohésion des territoires, de l'intérieur et des outre-mer.

²¹ Articles L. 2334-36 (DETR) et L. 2334-42 (DSIL) du CGCT.

²² Lutte contre le changement climatique (i), adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels (ii), gestion de la ressource en eau (iii), économie circulaire, déchets ; prévention des risques technologiques (iv), lutte contre les pollutions (v), biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles (vi).

²³ Aux termes de l'article R. 2334-38 du CGCT, la DPV peut également financer des dépenses de fonctionnement correspondant aux objectifs fixés dans le contrat de ville.

le « fonds vert » demeure limité. En 2023, respectivement 2 % et 4 % des projets financés au titre de la DETR et de la DSIL ont fait l'objet d'un co-financement au titre du fonds vert²⁴.

En définitive, la part des projets favorables à l'environnement financés par les dotations de soutien à l'investissement local demeure significativement supérieure aux cibles fixées, y compris pour la DETR et la DSID qui ont été récemment intégrées à cette démarche d'évaluation. Dès lors, ces cibles apparaissent prudentes et pourraient être revues à la hausse pour accompagner la montée en charge du soutien de l'État aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements qui concourent à la transition écologique.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, les cibles fixées dans le cadre du budget vert ont été réhaussées de 5 points de pourcentage pour chacun des dotations concernées. Ces cibles s'élèvent ainsi à 35 % pour la DSIL, à 25 % pour la DETR et à 30 % pour la DSID, ce qui reste inférieur aux niveaux constatés pour l'année 2023.

RECOMMANDATION

1. *(Recommandation reformulée) : Appliquer le montant de la réserve de précaution sur un périmètre pertinent de crédits au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui n'inclut pas les dotations juridiquement dues aux collectivités (direction générale des collectivités locales et direction du budget).*
-

²⁴ Si les remontées des données collectées par les préfetures en 2024 n'ont pas encore été analysées par la DGCL, rien n'indique que cette proportion soit amenée à progresser au regard de la circulaire du 4 avril 2024 relative au déploiement du « fonds vert », par laquelle le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires « demande d'exclure autant que possible les cumuls [du « fonds vert »] avec d'autres financements de l'État ». Cette circulaire paraît contredire la circulaire d'emploi des dotations de soutien à l'investissement qui entend faciliter l'instruction des dossiers déposés au titre du « fonds vert » (cf. *infra* II, C).

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n°119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*

A - Des dépenses discrétionnaires en diminution

Le périmètre des dépenses discrétionnaires du programme 119 est globalement stable, à l'exception de la dotation exceptionnelle d'investissement en faveur de la Seine-Saint-Denis : créée en 2022, versée une nouvelle fois en 2023, elle n'a pas été reconduite en 2024 (- 10 M€ en AE et en CP).

Tableau n° 8 : dépenses discrétionnaires et de guichet du programme 119 (en M€)

	AE			CP		
	2023	2024	2024-2023	2023	2024	2024-2023
Programme 119 (en M€)	4 251	3 563	-687	4 146	3 638	-508
Dépenses discrétionnaires	2039	1742	-296	1 940	1811	-130
Dépenses de guichet	2 212	1 821	-391	2 205	1 827	-378
Programme 119 (en %)	100 %			100 %	100 %	
Dépenses discrétionnaires	48 %	49 %	1 %	44 %	50 %	5 %
Dépenses de guichet	52 %	51 %	-1 %	56 %	50 %	-5 %

Source : Cour des comptes

En AE, les dépenses discrétionnaires marquent un net repli en raison de la consommation intégrale, en 2023, des crédits alloués au plan « Marseille en Grand » (- 253 M€).

En CP, le recul des dépenses discrétionnaires par rapport à 2023 est la conséquence, d'une part, de l'extinction progressive de la DSIL exceptionnelle (- 62 M€) et, d'autre part, de la baisse de la consommation des dotations d'investissement de droit commun (- 64 M€). Celle-ci tient notamment à l'augmentation du volume de crédits mis en réserve et annulés en fin de gestion (- 77 M€ en 2024 contre - 54 M€ en 2023) et au lissage, et donc à la diminution, du rythme de décaissement des crédits versés au titre de la DSIL (- 43 M€ par rapport à 2023). Cette baisse globale correspond à un retour à la normale après la dynamique haussière de 2023, sous l'effet de l'abondement exceptionnel de 303 M€ ouverts par la LFI 2022.

Par ailleurs, la consommation des CP alloués au plan « Marseille en Grand » progresse pour atteindre 37 M€ (+ 6,5 M€), tandis que la dotation titres sécurisés et la dotation « aménités

rurales », gérées en AE=CP, augmentent (+ 14 M€ et + 58 M€) pour s'élever, pour chacune d'elle, à 100 M€.

B - L'extinction progressive des mesures de soutien, de relance et de résilience

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* a accueilli des mesures de soutien aux collectivités lors de la crise sanitaire, qui ont par la suite été en partie intégrées au plan de relance. En 2023, une seule mesure ayant pour objet d'atténuer les incidences de l'inflation sur les dépenses des collectivités a donné lieu à l'ouverture de crédits dans le cadre de la mission (une dotation exceptionnelle d'un montant de 40 M€ à la collectivité territoriale de Corse, non reconduite en 2024). Aucun nouveau dispositif n'ayant été mis en œuvre en 2024, seul le décaissement des CP au titre de la DSIL exceptionnelle a une incidence sur les dépenses de la mission cette même année.

Tableau n° 9 : mesures de soutien, de relance et de résilience de la mission
Relations avec les collectivités territoriales (en M€)

	AE						CP					
	2020	2021	2022	2023	2024	2024 - 2023	2020	2021	2022	2023	2024	2024 - 2023
Mesures de soutien	705	556	-5	-9	-8	1	139	342	184	166	105	-61
DSIL exceptionnelle	571	377	-5	-9	-8	1	9	158	184	166	105	-61
Contribution aux achats de masques	134	94	0	0	0	0	129	99	0	0	0	0
Majoration du fonds de stabilisation des départements	0	85	0	0	0	0	0	85	0	0	0	0
Mesures de relance	571	392	10	-9	-8	1	9	173	199	166	105	-61
DSIL exceptionnelle	571	377	-5	-9	-8	1	9	158	184	166	105	-61
Abondement "relance" de la DGD bibliothèques	0	15	15	0	0	0	0	15	15	0	0	0
Mesure de résilience/liée à l'inflation			33	40	0	-40			33	40	0	-40
Dotation exceptionnelle à la collectivité territoriale de Corse (P. 122)			33	40	0	-40			33	40	0	-40

Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la DGCL et par la direction du budget

La troisième loi de finances rectificative pour 2020²⁵ a ouvert la totalité des AE dès 2020, au titre de la DSIL exceptionnelle, soit 950 M€, pour faciliter leur consommation, sans les assortir de crédits de paiement. 571 M€ en AE ont été consommés et le reliquat a été reporté et intégralement consommé en 2021. S'agissant des CP, 9,5 M€ ont été consommés la première année, 158 M€ en 2021, 184 M€ en 2022, 166 M€ en 2023 et 105 M€ en 2024.

Si la DSIL exceptionnelle continuera à avoir des effets budgétaires sur les exercices à venir, le rythme de décaissement tend cependant à ralentir, sous l'effet de la réalisation des projets subventionnés. Afin de renforcer la fiabilité des échéanciers en CP, la clef des décaissements a été lissée jusqu'en 2028. De ce fait, le montant des crédits inscrits en LFI a été ajusté à la baisse (215 M€ de crédits ouverts en LFI 2023 et 111 M€ en LFI 2024). Fin 2024, le reste à payer s'élève encore à 304 M€ de CP, après 416 M€ à fin 2023.

²⁵ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

C - Les dotations de soutien à l'investissement : un niveau élevé de restes à payer et une démarche de performance perfectible

Le programme 119 comprend plusieurs dotations destinées à soutenir l'investissement public local. 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)²⁶ sont versées aux communes et à leurs groupements (intercommunalités). Les départements bénéficient pour leur part de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

Un niveau élevé de restes à payer

En 2024, la consommation d'AE relatives aux dotations précitées a quelque peu diminué (- 33 M€), pour s'établir à un niveau (1,7 Md€) un peu inférieur à celui de 2023.

Tableau n° 10 : dotations de soutien à l'investissement (AE consommées, en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024	2024-2023
DETR	944,5	930,8	929,1	936,2	945,3	9,1
Dotation politique de la ville (DPV)	136,5	133,1	141,8	141,4	139,9	-1,5
DSIL classique	526,2	497,9	793,0	507,3	470,6	-36,7
DSIL exceptionnelle	571,1	377,4	-5,1	-9,2	-7,9	1,3
DSID part "projets"	155,7	150,7	199,8	199,9	194,5	-5,4
Dotations à l'investissement	2 334,1	2 089,9	2 058,6	1 775,6	1 742,5	-33,1

Source : Cour des comptes

La consommation des crédits de paiement a, elle aussi, diminué (- 126,1 M€), tout en dépassant quelque peu celle des AE consommées en 2024. Dans ces conditions, le « stock » des restes à payer a légèrement diminué : fin 2024, il s'établit à 3,97 Md€, après 4 Md€ fin 2023 et 4,12 Md€ fin 2022 (voir graphique *infra*).

Tableau n° 11 : dotations de soutien à l'investissement (CP consommés, en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024	2024-2023
DETR	882,0	853,1	881,3	918,2	915,2	-2,9
Dotation politique de la ville (DPV)	109,6	122,2	109,9	127,5	117,2	-10,3
DSIL classique	445,5	493,3	478,9	554,7	511,5	-43,1
DSIL exceptionnelle	9,5	158,2	184,4	166,5	104,9	-61,6
DSID part "projets"	62,9	77,7	102,1	132,7	124,6	-8,1
Dotations à l'investissement	1 509,4	1 704,5	1 756,6	1 899,5	1 773,4	-126,1

Source : Cour des comptes

Les restes à payer résultent de la nature même de ces dotations, caractérisées par un décalage de consommation entre les AE et les CP. Les premières sont consommées au

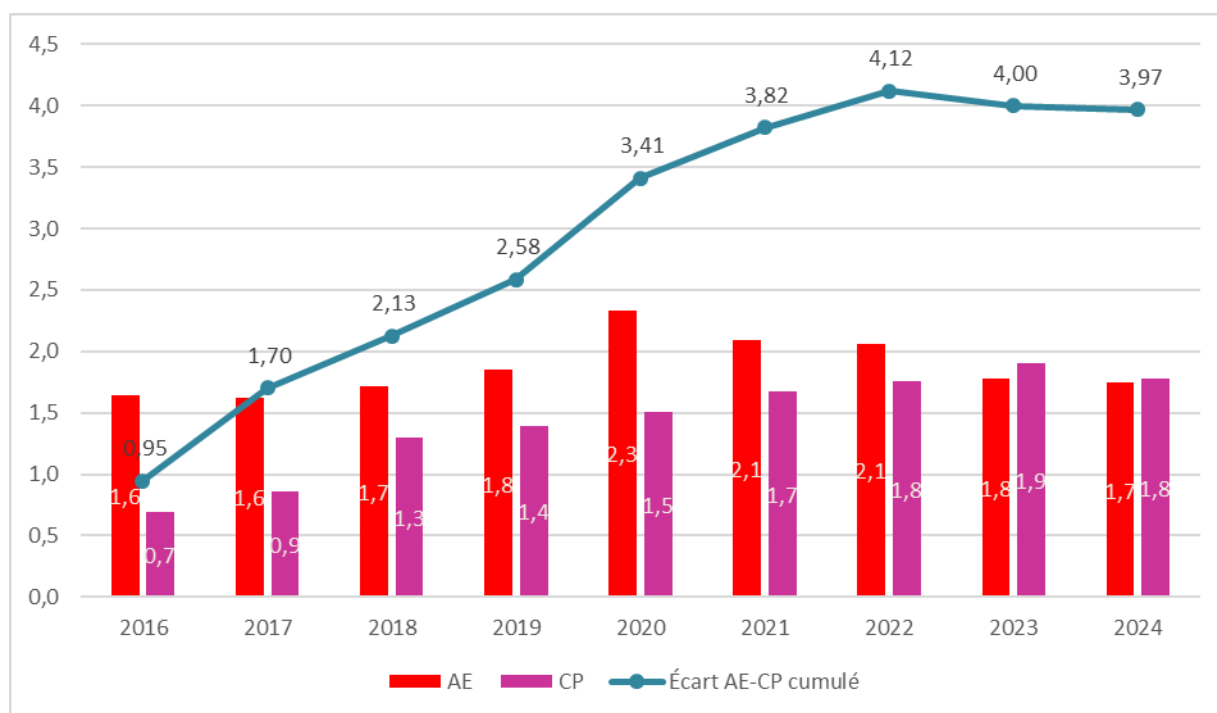
²⁶ Bien que la DPV finance des dépenses de fonctionnement et d'investissement, elle figure dans le budget opérationnel de programme « soutien à l'investissement ».

lancement des projets en N, alors que les seconds donnent lieu à un décaissement au fur et à mesure de leur réalisation, jusqu'en N+9²⁷.

Le rythme de décaissement est encadré par des délais réglementaires²⁸. Les collectivités et leurs groupements bénéficiaires d'une dotation de soutien à l'investissement disposent d'un délai de deux ans, à compter de la notification de la subvention, pour informer le préfet du commencement d'exécution de l'opération subventionnée. Ce délai peut être allongé d'une année. Les mêmes bénéficiaires doivent ensuite déclarer l'achèvement d'une telle opération dans un délai de quatre ans, prorogeable de deux ans.

Sur la période 2016-2024, les consommations cumulées d'AE et de CP se sont respectivement élevées à 16,8 Md€ et à 12,9 Md€, conduisant à un reste à payer de 3,97 Md€ à fin 2024. En 2024, le montant du reste à payer sur les dotations d'investissement a légèrement diminué par rapport à 2023 (- 31 M€).

Graphique n° 10 : consommation des crédits des dotations à l'investissement sur la période 2016-2024 (AE et CP en Md€)



Source : Cour des comptes

La gestion des crédits relatifs aux dotations d'investissement est en grande partie déconcentrée. Elle nécessite donc des outils de suivi par la DGCL. Outre les contacts avec les préfetures, surtout en fin de gestion, un questionnaire leur est adressé par la DGCL afin de recueillir des informations sur l'engagement et le paiement des dotations. La consommation des crédits est suivie grâce à Chorus. Les taux de consommation sont reportés chaque mois dans un tableau de suivi. Ce suivi pourrait toutefois évoluer sous l'effet de l'expérimentation, démarrée

²⁷ Un reste à payer résultant d'une autorisation d'engagement de 2016 ne pourra donner lieu à un décaissement qu'en 2025 au plus tard.

²⁸ Les dispositions des articles R. 2334-28 et R. 2334-29 du CGCT, qui concernent la DETR, s'appliquent également, par renvoi du même code, à la DSIL (R. 2334-39), à la DSID (R. 3334-4) et à la DPV, lorsqu'elle finance des projets d'investissement (R. 2334-38).

dans 15 préfectures en décembre 2024, d'un nouvel applicatif numérique de gestion des dotations de soutien à l'investissement des collectivités, dont les travaux de développement se poursuivront en 2025.

Par ailleurs, l'instruction du 31 mai 2024 relative à la programmation pluriannuelle des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales donne la possibilité aux préfets de programmer, en 2024, des engagements de financement²⁹ pour des projets en 2025 et en 2026 à hauteur de respectivement 50 % et de 25 % des crédits délégués en 2024. L'exercice de cette faculté, qui a pour objet de donner de la visibilité aux porteurs de projets, se traduit par la conclusion d'une convention d'intention ou d'un avenant au contrat de réussite de la transition écologique (CRTE). Interrogée sur les effets de cette instruction ministérielle, la DGCL indique qu'elle ne dispose pas de remontées des préfectures sur leur recours à cette modalité de gestion pluriannuelle. Il peut, par ailleurs, être relevé que l'instruction a été rendue publique tardivement, alors que les préfets ont pour consigne d'engager 80 % des subventions au titre des dotations de soutien à l'investissement avant la fin du premier semestre de l'année civile³⁰.

Depuis 2019, dans ses notes d'exécution budgétaire, la Cour recommande de veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement au regard de l'évolution des restes à payer liés à ces dotations.

Afin d'assurer la soutenabilité des crédits relatifs aux dotations d'investissement, la DGCL calcule au premier trimestre le montant des restes à payer par dotation et par millésime. Ces informations financières permettent d'établir des prévisions de consommation de CP sur la base des décaissements effectivement constatés au cours des années précédentes. En 2024, un ajustement de la clé de décaissement de la DSIL exceptionnelle a permis d'améliorer la fiabilité des échéanciers.

Par ailleurs, la loi de finances de fin de gestion 2024 a procédé à des annulations de crédits correspondant aux crédits mis en réserve au titre des dotations d'investissement (105 M€ en AE et 77 M€ en CP), qui ne témoignent pas d'une sous-consommation des crédits consécutive à une sur-budgétisation.

Les restes à réaliser sur les dotations d'investissement se maintiennent à un niveau élevé et constituent donc un point de vigilance pour la soutenabilité budgétaire de la mission.

Une démarche de performance en progrès, mais qui continue à présenter des faiblesses

L'évaluation de la performance des subventions d'investissement repose sur deux dispositifs.

En premier lieu, la DGCL procède à une analyse des projets soutenus à partir de tableaux transmis par les préfectures en janvier N+1. Diverses informations sont demandées : le montant de la subvention, le coût total du projet et la thématique à laquelle il se rattache. Depuis 2017, les informations demandées et les catégories d'opérations recensées ont été harmonisées pour les trois dotations de soutien à l'investissement du bloc communal (DETR, DSIL et DPV). Il en est de même, depuis 2019, pour la DSID. Les bilans obtenus sont publiés sur le site internet de la DGCL. Y figurent notamment une répartition géographique des crédits alloués ainsi

²⁹ De tels engagements ne constituent pas pour autant des engagements au sens de l'article 30 du décret GBCP et ne valent pas notification de subvention au titre des années N+1 et N+2.

³⁰ Cette règle est rappelée au V.3 de l'instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales du 23 février 2024 et figure aux articles L. 2334-36, L. 2334-40, L. 2334-42 et L. 3334-10 du CGCT.

qu'une ventilation thématique des projets financés par catégorie d'opération. Cette démarche s'est enrichie avec la mise en place, pour la plupart des dotations, d'une cotation de la part des dépenses concourant à la réalisation des objectifs de la transition écologique (voir chapitre I, V *supra*).

En second lieu, la performance des dotations d'investissement est mesurée par les indicateurs de performance figurant dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) du programme. Le PAP du programme 119 identifie un unique objectif, consistant à « *promouvoir les projets de développement local, en assurant un équilibre entre maximisation de l'effet de levier et concentration des fonds sur des projets structurants pour les collectivités* ».

À partir de 2019, le périmètre des dotations à l'investissement couvertes par des indicateurs de performance a été étendu. Auparavant, seule la DETR était prise en compte dans l'évaluation du programme 119. Depuis 2019, c'est également le cas de la DSIL. En 2020, le périmètre de l'analyse de la performance a été harmonisé pour la DETR, la DSIL et la DPV. Les indicateurs n'ont pas évolué en 2021. En 2022, la DSID a été intégrée à la démarche de performance. Ainsi, la démarche de performance couvre depuis lors les quatre dotations classiques de soutien à l'investissement.

En 2024, sept indicateurs étaient retenus au titre des principales dotations d'investissement :

- pourcentage de projets financés par la DETR, la DSIL et la DSID concourant à la transition écologique ;
- pourcentage de projets financés par la DETR, la DSIL, la DSID et la DPV bénéficiant d'un taux de subvention optimisé, compris entre 20 et 50 % ;
- délai séparant la décision de subvention DETR de la fin de réalisation de projet, afin de mesurer la capacité des services de l'État à identifier des projets suffisamment mûrs pour être réalisés rapidement ;
- effet de levier de la DETR, de la DSIL, de la DSID et de la DPV, mesuré en rapportant le montant total des subventions accordées au montant total des investissements engagés par les collectivités bénéficiaires.

Trois améliorations ont été apportées aux indicateurs en 2024 par rapport à l'année précédente. En premier lieu, la DSIL, la DSID et la DPV ont été intégrées à l'indicateur relatif au pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention optimisé, qui ne concernait auparavant que la DETR. En outre, un indicateur unique de mesure de l'effet de levier, décliné pour chacune des dotations d'investissement, remplace les quatre indicateurs distincts jusqu'à présentés. Enfin, dans un sens opposé, la mesure de la part des subventions accordées à des projets concourant à la transition écologique est désormais calculée dotation par dotation, en cohérence avec les cibles fixées dans le cadre du « budget vert » pour chacune d'elles, alors que l'indicateur était auparavant globalisé.

La démarche de performance continue cependant à présenter des faiblesses.

En particulier, l'effet de levier financier ne prend pas en compte les autres financements de l'État, notamment ceux du « fonds vert » (1,6 Md€ de crédits consommés en AE)³¹ ou ceux résultant du cumul de dotations d'investissement³².

En outre, la mesure en vigueur du nombre de projets faisant l'objet d'un taux de financement optimisé reste partielle, faute de prendre en compte la situation financière de la collectivité bénéficiaire³³.

Par ailleurs, la comptabilisation des projets financés par la DETR, la DSIL et la DSID concourant à la transition écologique ne neutralise pas les potentiels effets d'éviction et le fait qu'une collectivité puisse se limiter à optimiser la répartition de ses financements sans modifier l'orientation stratégique de son plan d'investissement³⁴.

Enfin, l'impact des projets aidés en termes de développement local n'est pas apprécié, dès lors que leurs effets socio-économiques³⁵ ne sont pas intégrés aux indicateurs.

Dans ces conditions, la démarche de performance conserve des marges de progrès, malgré les évolutions intervenues en 2024.

D - Le Plan « Marseille en Grand »

En 2021, l'État s'est engagé à participer au financement de la rénovation de 174 écoles de Marseille. Cet engagement s'est concrétisé par l'ouverture en LFI 2022 de 254 M€ d'AE et de 6 M€ de CP sur le programme 119 ; 30 M€ de CP supplémentaires ont été ouverts en LFI 2023.

Ces crédits ne sont pas régis par les dispositions du CGCT applicables aux dotations d'investissement, mais font l'objet d'un cadre de gestion *ad hoc*. Une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), détenue à parts égales par l'État et la ville de Marseille, a été créée en janvier 2022³⁶ : la société publique des écoles marseillaises (SPÉM). Elle pilote le programme de construction, de reconstruction, de réhabilitation et de rénovation

³¹ Il ressort pourtant de l'instruction relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2024 du 23 février 2024 (V.5) que le Gouvernement entend favoriser de tels financements croisés à travers, notamment, la facilitation des démarches des porteurs de projet. Un dossier déposé au titre du « fonds vert » pourra ainsi être transmis aux services en charge de la DETR, de la DSIL, de la DSID ou de la DPV et examiné pour un financement à leur titre sans qu'un nouveau dossier doive être déposé.

³² L'instruction précitée rappelle que, sous certaines conditions - notamment le fait de ne pas dépasser le plafond de 80 % de dépenses subventionnées -, les dotations peuvent être cumulées lorsque cela est nécessaire à l'aboutissement d'un projet. Le cumul DETR-DSIL est, par ailleurs, favorisé par la mise en œuvre d'un formulaire commun (formulaire « démarches simplifiées »).

³³ Les indicateurs aujourd'hui mobilisés ne prennent pas en considération le risque de surfinancement (« effet d'aubaine ») pour une collectivité en bonne santé financière ou l'éventualité qu'un porteur de projet à la situation budgétaire dégradée renonce à un investissement, même en présence d'un taux de subvention « optimisé » à 50 %.

³⁴ Une collectivité pourrait, par exemple, choisir de soumettre des projets compatibles avec les objectifs de transition écologique pour réduire son autofinancement en ce domaine, les ressources ainsi dégagées pouvant alors être réallouées à d'autres investissements qui ne seraient pas subventionnés, sans que le niveau total des investissements « verts » ne soit augmenté.

³⁵ Il est ici question d'évaluation socio-économique dans le sens développé notamment dans le « Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics » publié par France Stratégie, qui retient un périmètre d'effets plus large que la seule évaluation financière ou environnementale.

³⁶ Décret n° 2022-60 du 25 janvier 2022 décidant la création de la société publique locale d'aménagement d'intérêt national « Société publique des écoles marseillaises » et la souscription par l'État au capital de cette société en cours de constitution.

des écoles. Un accord cadre de partenariat entre la ville de Marseille et la SPEM a été adopté par le conseil d'administration de la SPEM le 23 mars 2023. La délégation des crédits était conditionnée à la signature d'une convention de gestion ; la convention adoptée le 12 juillet 2023 par le conseil d'administration de la SPEM définit le cadre d'emploi des subventions versées à la SPEM pour la réalisation du plan.

En 2022, seule une avance de 1 M€ en AE et de 0,8 M€ en CP a été consommée, afin de permettre le démarrage des activités de la SPLA-IN. Les 253 M€ d'AE et 5,2 M€ de CP restants ont été reportés sur 2023.

En 2023, l'intégralité du solde en AE a été engagée et 30,7 M€ de CP ont été consommés, au titre notamment des premières opérations de rénovation du bâti scolaire (lancement du premier marché subséquent). Fin 2023, les restes à réaliser s'élevaient à 222,5 M€ en CP.

La LFI 2024 a ouvert 32,7 M€ en CP, auxquels se sont ajoutés les crédits obtenus en report sur 2024 (4,5 M€), soit 37,2 M€ de CP disponibles au total. Au 31 décembre 2024, la totalité de ces crédits ont été consommés, au titre d'un nouvel acompte sur le premier marché subséquent et des avances dues au titre du lancement des deuxième et troisième marchés subséquents.

Au 31 décembre 2024, le taux d'exécution de la subvention de l'État en faveur de la rénovation des écoles marseillaises s'établit à 100 % en AE et à 27 % en CP (68,7 M€). Ce niveau de consommation de crédits est conforme à l'échéancier prévisionnel de consommation des CP jusqu'en 2028 suivi par la DGCL.

E - L'incidence des réformes de la taxe d'habitation et des impôts de production

Depuis 2021, trois réformes de la fiscalité locale se sont succédées³⁷ : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), qui s'accompagne mécaniquement de la suppression des exonérations de compensation associées et du reversement partiel par l'État aux collectivités des frais de gestion de cette imposition ; la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises ; la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises dans les recettes des collectivités locales (pour les régions en 2021, pour les départements, les intercommunalités et les communes membres d'intercommunalités à fiscalité additionnelle en 2023).

Ces réformes se sont accompagnées de mesures de compensation pour les collectivités (voir chapitre III *infra*), dont une part minoritaire émerge sur la mission *RCT*. D'autres réformes de la fiscalité locale emportent de même des conséquences sur cette mission.

³⁷ Voir communication de la Cour à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF : l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt, janvier 2025.

Tableau n° 12 : impacts des réformes de la fiscalité locale – mission RCT
(CP consommés en M€)

	2021	2022	2023	2024	Évolution 2023 - 2024
<i>Frais de gestion TH (régions)</i>	293	293	293	0	- 293
<i>Compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux</i>	4	96	4	4	0
<i>Compensation de la taxe annuelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France</i>	3	3	3	3	0
<i>Compensation de la taxe GEMAPI pour les communes et les EPCI</i>	12	21	21	21	0
<i>Dotation frais de gestion CVAE/CFE (régions)</i>		107	194	5 ³⁸	- 189
<i>Dotation de compensation DCP (départements)</i>		52	0	0	0
Total	312	571	515	33	- 482

Source : Cour des comptes

En 2021, plusieurs dotations pérennes ont été créées. Ainsi, une dotation de compensation est versée aux régions afin de compenser la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation, pour un montant de 292,7 M€ (montant identique en 2021, 2022 et 2023) ; depuis 2014, ces derniers étaient restitués aux régions au titre de la politique de formation professionnelle. En outre, une dotation de compensation est versée au titre de la réduction des taxes additionnelles de CFE et de TFPB des établissements industriels³⁹ (19 M€ en 2021). Ces crédits sont gérés pour des montants identiques en AE et en CP. Il s'agit d'une dotation pérenne.

En LFI 2022, deux nouvelles dotations ont été créées. L'incidence de la réforme des impôts de production sur le dispositif de compensation péréquée (DCP)⁴⁰ a entraîné la création d'une dotation spécifique pour les départements (d'un montant de 51,6 M€), majorant les crédits de la DGD des départements. Par ailleurs, la DGD des régions a été abondée de 107 M€ pour compenser la baisse des frais de gestion de la CVAE et de la CFE, à la suite de la réforme des impôts de production décidée en LFI 2021 (réduction de moitié du montant de la CVAE, ainsi que des bases des locaux industriels assujettis à la TFPB et à la CFE). Parmi ces deux concours, seule la dotation supplémentaire pour les régions a été reconduite en 2023⁴¹, alors qu'elle avait originellement été instituée pour le seul exercice 2022.

³⁸ Des CP ont été consommés à hauteur de 4,7 M€ en 2024, issus de crédits 2023 ayant été reportés car certains arrêtés de versements n'avaient pas pu être exécutés localement avant la fin de gestion.

³⁹ Compensation des contributions fiscalisées des syndicats intercommunaux, compensation de la taxe annuelle spéciale annuelle au profit de la région Ile-de-France et compensation de la taxe GEMAPI pour les communes et les EPCI.

⁴⁰ Institué par l'article 42 de la loi de finances pour 2014, le DCP visait à diminuer le reste à charge des départements dans le financement des allocations individuelles de solidarité et consistait à leur affecter le produit des frais de gestion de la TFPB. La réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la fiscalité locale par la LFI 2021 a mécaniquement érodé ce concours financier.

⁴¹ Article 195 de la LFI 2023.

En LFR1 2022⁴², des crédits ont été ouverts à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel⁴³ ayant jugé contraire à la Constitution l'absence de prise en compte du taux syndical de la contribution fiscalisée d'une commune membre d'un syndicat dans le mécanisme correcteur de compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Ainsi, une dotation exceptionnelle de 97 M€ a été mise en place pour compenser la perte de recettes liée à la réforme de la taxe d'habitation, pour les communes membres en 2017 d'un syndicat à contributions fiscalisées. En outre, a été créée une dotation pérenne de compensation de la taxe d'habitation, d'un montant de 10 M€ en 2022, en faveur des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou des communes ayant institué la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

En LFI 2023, une nouvelle dotation a été créée en faveur des régions⁴⁴, afin d'assurer le maintien de la compensation de la compétence « formation professionnelle », en compensant la perte des frais de gestion de la CVAE, dans le cadre de la suppression de cette dernière (91,3 M€ votés en LFI).

L'article 133 de la LFI pour 2024 a refondu les différentes modalités de financement de cette compétence, inscrites à l'article 41 de la loi de finances pour 2014⁴⁵. En 2024, les dotations de compensation des frais de gestion de la TH, de la baisse des frais de gestion CVAE/CFE et des frais de gestion de la CVAE ne sont plus portées par le programme 119 (DGD régions), mais intégrées dans un vecteur financier unique pour le financement de la formation professionnelle des régions. La compétence « formation professionnelle » des régions est désormais intégralement compensée par un prélèvement de 1,1 Md€ sur la part du produit perçu par l'État de la fraction de l'accise portant sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons. Ce prélèvement est égal à la somme, tant au niveau global qu'au niveau individuel, des montants exécutés en 2023 au titre des différents vecteurs financiers auxquels il se substitue et sa répartition entre régions est fixée par la loi.

II - Programme n°122 - *Concours spécifiques et administration*

A - Des dépenses de guichet stables

En 2024, l'évolution des crédits consommés sur le programme 122 a connu des évolutions divergentes entre les AE (+ 134 M€) et les CP (- 30 M€).

⁴² Article 41 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

⁴³ Décision n° 2021-982 QPC du 17 mars 2022, « Commune de la Trinité » du Conseil constitutionnel.

⁴⁴ Article 55 de la LFI 2023.

⁴⁵ Auparavant, la compensation de la compétence des régions dans le domaine de la formation professionnelle était assurée par : une part du produit de l'accise sur les énergies (ex-TICPE), le produit des frais de gestion de la CFE, une dotation budgétaire compensant la perte des frais de gestion de la TH (instituée en LFI 2021), une dotation budgétaire compensant la perte des frais de gestion de la CVAE (instituée en LFI 2023), une dotation budgétaire compensant la baisse des impôts de production (laquelle a entraîné une baisse des frais de gestion de CFE et de CVAE).

Tableau n° 13 : composantes des dépenses du programme 122

	AE				CP			
	2022	2023	2024	2024-2023	2022	2023	2024	2024-2023
Programme 122 (en M€)	322	232	366	134	269	286	257	-30
<i>Dépenses d'intervention</i>	319	226	359	133	267	283	250	-34
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	141	39	213	175	89	96	100	4
<i>Dépenses de guichet</i>	178	188	146	-42	178	188	150	-38
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	1	1	1	0	1	1	1	0
<i>Dépenses d'investissement</i>	2	5	6	1	2	2	6	4
Programme 122 (en %)	100 %	100 %	100 %		100 %	100 %	100 %	
<i>Dépenses d'intervention</i>	99 %	98 %	98 %	1 %	99 %	99 %	97 %	-2 %
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	44 %	17 %	58 %	42 %	33 %	33 %	39 %	5 %
<i>Dépenses de guichet</i>	55 %	81 %	40 %	-41 %	66 %	65 %	58 %	-7 %
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Dépenses d'investissement</i>	1 %	2 %	2 %	0 %	1 %	1 %	2 %	2 %

Source : Cour des comptes

En CP, la majorité du programme 122 porte sur des dépenses de guichet : il s'agit des dotations à destination de la Nouvelle-Calédonie⁴⁶, de la Polynésie française et de Saint-Martin, qui s'inscrivent en légère progression (+ 2,3 M€) en raison des indexations prévues par la loi. Au global, le montant des CP est en retrait du fait de la non reconduction de la dotation exceptionnelle à la Corse afin de contribuer au financement des délégations de service public maritime et aérien (- 40 M€).

Les dépenses discrétionnaires concernent des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, dont les variations sont par nature peu prévisibles et erratiques. Elles traduisent la survenance d'aléas, notamment climatiques, ayant entraîné une intervention de l'État à destination des collectivités concernées. En 2024, ces dépenses ont progressé en AE (+ 175 M€) et en CP (+ 4 M€). Ces évolutions résultent des aides consécutives à la tempête Alex, à la tempête Ciaran et aux inondations consécutives intervenues dans le nord de la France (voir ci-après).

Les dépenses d'investissement, qui représentent une part mineure du programme 122, ont connu une forte progression en 2023 et se stabilisent en 2024 (+ 1 M€ en AE et + 4 M€ en CP). Elles financent les projets informatiques de la DGCL.

⁴⁶ DGF des provinces de Nouvelle-Calédonie (83 M€) et dotation globale de compensation des compétences transférées (60 M€). Par ailleurs, l'organisation des élections et des consultations est financée par la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et les contrats de développement par la mission *Outre-mer*.

B - Les conséquences des tempêtes Alex et Ciaran et des inondations dans le nord de la France

La survenance de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes en octobre 2020 avait conduit dès cet exercice à la mobilisation des crédits de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques (DSEC).

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

Tableau n° 14 : les incidences des tempêtes Alex, Ciaran et des inondations dans le Nord de la France sur les dépenses d'intervention discrétionnaires (en M€)

	AE						CP					
	2020	2021	2022	2023	2024	2024 -2023	2020	2021	2022	2023	2024	2024 -2023
DSEC	25,7	116,9	0,0	0,0	0,0	0,0	25,7	19,6	22,9	6,9	6,9	0,1
Fonds FSUE	0,0	6,0	41,6	12,0	0,0	-12,0	0,0	1,3	12,8	37,0	0,0	-37,0
Fonds exceptionnel	0,0	0,0	93,7	0,0	17,0	17,0	0,0	0,0	31,6	17,2	7,0	-10,2
Total tempête Alex	25,7	122,9	135,3	12,0	17,0	5,0	25,7	20,9	67,3	61,0	13,9	-47,1
DSEC	0,0	0,0	0,0	0,0	43,5	43,5	0,0	0,0	0,0	0,0	14,4	14,4
Fonds FSUE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fonds exceptionnel	0,0	0,0	0,0	0,0	77,8	77,8	0,0	0,0	0,0	0,0	25,2	25,2
Total Ciaran et inondations Bretagne et Hauts-de-France	0,0	0,0	0,0	0,0	121,3	121,3	0,0	0,0	0,0	0,0	39,7	39,7
Total général	25,7	122,9	135,3	12,0	138,3	126,3	25,7	20,9	67,3	61,0	53,6	-7,4
En % des dépenses discrétionnaires du programme 122	87,1 %	99,2 %	95,7 %	31,0 %	64,8 %		39,3 %	38,4 %	75,8 %	63,7 %	53,7 %	

Source : Cour des comptes

Deux dispositifs exceptionnels sont intervenus en complément des crédits provenant de la ligne DSEC pour faire face aux conséquences de la tempête Alex.

D'une part, un fonds de concours a été créé en 2021 afin de rattacher la contribution financière du fonds de solidarité de l'Union européenne (59,3 M€ en AE et en CP). Les AE et CP rattachés par voie de fonds de concours et non consommés sont reportés de droit. Les crédits FSUE devaient être consommés en 2023 au plus tard. Les CP consommés en 2023 ont été multipliés par trois par rapport à 2022 (+ 24,1 M€).

Il reste un reliquat de CP disponibles correspondant au solde non versé d'une subvention accordée à la métropole Nice Côte d'Azur (8,5 M€), étant précisé que la consommation des crédits a été affectée par l'ouverture d'une enquête préliminaire par le procureur de la République de Nice pour des infractions, à la suite d'un signalement du président de la métropole de Nice Côte d'Azur, faisant état de « manquements graves au respect des règles de

la comptabilité publique concernant des marchés de travaux de la métropole de Nice dans le cadre de travaux de reconstruction suite à la tempête Alex ».

Fin 2023, une mission d'audit de l'inspection générale de l'administration (IGA) mandatée par l'autorité nationale d'audit pour les fonds européens (ANAFE) a rendu un rapport concernant l'exécution du FSUE alloué au titre de la tempête Alex, qui préconise de suspendre le paiement du solde de la subvention au regard des incertitudes entourant le périmètre des factures litigieuses. À la suite de ce rapport, le préfet des Alpes-Maritimes a saisi l'office européen de lutte antifraude (OLAF), qui a classé le dossier sans suite en décembre 2023, faute d'éléments. À ce stade, le préfet des Alpes-Maritimes a proposé à la Commission européenne de ne pas verser le solde de la subvention prévue à hauteur de 8,5 M€ à la métropole Nice Côte d'Azur pour la remise en état de sa voirie ; la question du reversement de ce reliquat à la Commission est en suspens.

D'autre part, un fonds de reconstruction exceptionnel a également été mis en place pour un montant total de 150 M€. Les premiers crédits ont été consommés en 2022. L'intégralité des crédits non consommés ont fait l'objet d'un report. En 2023, les dépenses relatives à ce fonds ont diminué du fait de la priorité donnée à la consommation des crédits du FSUE (- 14,4 M€).

En 2024, l'exécution des crédits en AE marque un rebond (+ 17 M€) après une année 2023 au cours de laquelle priorité avait été donnée à l'exécution des crédits du FSUE, tandis que l'exécution des crédits de paiement est marquée par un ralentissement du rythme des décaissements (- 10 M€).

Fin 2024, il reste 40 M€ à engager en AE et 94 M€ à réaliser en CP, au titre du fonds exceptionnel « tempête Alex ».

Par ailleurs, pour affronter les incidences financières des événements climatiques ayant affecté le nord et l'ouest de la France à l'hiver 2023-2024 (tempête Ciaran et inondations de janvier dans le Nord et le Pas-de-Calais), deux dispositifs exceptionnels complémentaires ont été mis en œuvre.

Tout d'abord, la LFI 2024 a créé un fonds de soutien exceptionnel : sur l'année, 77,8 M€ d'AE ont été engagés et 25,2 M€ de CP exécutés.

De surcroît, après avoir reçu une demande de la France au titre du FSUE, la Commission européenne a effectué un paiement d'avance de 11,6 M€. Les crédits afférents ont été rattachés par la procédure du fonds de concours au cours du deuxième semestre 2024⁴⁷. Aucun crédit n'a été exécuté à ce titre en 2024. S'agissant d'un fonds de concours, les sommes correspondantes sont reportées de droit en 2025.

C - Des crédits relevant du fonctionnement propre de la DGCL en forte progression

Si les dépenses du programme 122 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » sont essentiellement constituées de dépenses d'intervention, elles intègrent aussi quelques dépenses relevant des titres 3 et 5, destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'informatique de la DGCL. Depuis 2021, ces crédits sont en forte progression. En 2024, les

⁴⁷ Arrêté du 9 juillet 2024 portant ouverture de crédits de fonds de concours.

crédits consommés en AE (6,7 M€) et en CP (6,9 M€) ont ainsi augmenté de 16 % en AE et de 125 % en CP par rapport à 2023.

Comme la Cour le recommande depuis 2015, il conviendrait de parachever les transferts des crédits de fonctionnement de la DGCL, y compris ceux du Comité des finances locales (CFL) et de l'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL), vers le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. En effet, les moyens accordés à ces deux instances sont financés par des crédits issus des programmes 122 et 216, relevant de deux missions distinctes. Par ailleurs, en 2023, l'OFGL est financé selon deux modalités différentes : par des crédits budgétaires ainsi que par des préciputs sur le PSR « dotation globale de fonctionnement » *via* la procédure d'attribution de produits (cf. chapitre I – II – D). Le fait que les dépenses de fonctionnement d'instances dans lesquelles sont représentés des élus locaux relèvent des attributions de la DGCL ne fait pas obstacle à ce que leur financement soit assuré par un seul et même programme budgétaire. Afin d'en assurer une meilleure traçabilité, il conviendrait que les dépenses relatives au CFL et à l'OFGL soient exclusivement financées sur des crédits budgétaires et portées sur le programme 216.

Les dépenses informatiques ont fait l'objet de plusieurs transferts. En 2020, la création de la direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM) a conduit au regroupement d'une partie des crédits informatiques. Toutefois, dès 2021, des crédits informatiques sont à nouveau inscrits sur le programme 122 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, en vue de la refonte des systèmes d'information existants et de nouveaux projets. En 2023, la fonction numérique du ministère a fait l'objet d'une réorganisation, avec notamment la création de la direction de la transformation numérique (DTNum). Les différentes directions métiers se sont alors vues réattribuer le portage des crédits consacrés au financement de leurs projets numériques, jusqu'à présent inscrits au sein du programme 216. La rétrocession complète des crédits informatiques est intervenue au 1^{er} janvier 2024.

En 2024, les crédits informatiques de la DGCL consommés sur le programme 122 s'élèvent à 6,1 M€ en AE (+ 22 %) et à 6,3 M€ en CP (+ 167 %). L'augmentation de l'exécution des CP fait suite à une très forte augmentation, en 2023, de la consommation des crédits en AE (+ 135,9 %), elle-même sous l'effet de l'amorce de la réattribution du portage des crédits informatiques de la DGCL sur le programme 122.

La maintenance et le développement de l'ensemble des systèmes d'information de la DGCL sont financés sur le programme 122, notamment les applicatifs « @ctes⁴⁸ », « @ctes budgétaires⁴⁹ » ou « Colbert », classés parmi les systèmes d'information essentiels du ministère de l'intérieur.

Hormis le maintien en condition opérationnelle et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la programmation budgétaire pour 2024 comprenait notamment le financement de la modernisation de plusieurs applicatifs, dont un effort particulier pour l'application « Colbert » qui permet la gestion des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

L'attribution de la gestion des crédits informatiques aux directions métiers en vue de les responsabiliser sur le portage des sujets numériques résulte de la loi d'orientation et de

⁴⁸ Cette application permet aux collectivités territoriales de transmettre leurs actes aux préfetures et sous-préfetures dans le cadre du contrôle de légalité.

⁴⁹ Cette application est un outil de dématérialisation des budgets locaux pour les collectivités et d'automatisation du contrôle budgétaire pour les services préfectoraux.

programmation du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2023. Il s'agit notamment de renforcer leur implication dans la conduite des projets en vue d'en garantir le bon déroulement.

Toutefois, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a pour objet de financer des concours de l'État aux collectivités, et non des dépenses destinées à permettre à la DGCL d'exercer une partie de ses missions. La Cour recommande donc à nouveau de regrouper les crédits de la DGCL au sein du programme 216, étant précisé que cette recommandation ne contredit pas l'objectif ministériel d'une attribution à la DGCL de la gestion des crédits informatiques⁵⁰, à l'instar des autres directions « métier » de ce ministère.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *(Recommandation reformulée) : continuer à améliorer la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales », notamment en intégrant le « fonds vert » au calcul des indicateurs et en mesurant l'impact des projets aidés en termes de développement local (direction générale des collectivités locales) ;*
 3. *(Recommandation réitérée) : regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au sein du programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (direction générale des collectivités locales).*
-

⁵⁰ Une action pourrait être individualisée au sein du budget du programme 216 afin d'isoler les crédits informatiques de la DGCL, qui pourraient ensuite être entièrement délégués à celle-ci en exécution.

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État au financement des collectivités territoriales

I - Une multiplicité de transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Précisions méthodologiques

La présente partie du rapport a été établie sur la base de données en partie provisoires.

Les données relatives aux PSR, aux crédits de la mission RCT, aux fractions de TVA et à la fiscalité transférée sont définitives et correspondent à l'exécution 2024.

En revanche, les données relatives aux contreparties de dégrèvements résultent, à ce stade, de la reprise des dernières prévisions du PLF 2025. Les subventions en provenance des autres ministères sont basées sur les données issues de la LFI 2024.

Pour les exercices 2021 à 2023, les concours financiers intègrent la TVA attribuée aux départements uniquement pour sa part forfaitaire de 250 M€, la dynamique positive des années 2022 et 2023 n'ayant pas été versée aux départements. En revanche, un montant de 300 M€ (forfait de 250 M€ + part dynamique libérée) a été comptabilisé en 2024.

A - Une présentation désormais exhaustive des transferts financiers de l'État aux collectivités dans l'annexe au projet de loi de finances

L'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a introduit un article 52 dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoyant la transmission au Parlement d'un rapport sur la situation d'ensemble des finances locales. Ce document, annexé au projet de loi de finances de l'année, remplace depuis 2023 le « jaune » budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*. Il décrit la situation des finances publiques locales, les transferts financiers de l'État aux collectivités, les dispositifs de péréquation et les principales mesures du PLF relatives aux collectivités.

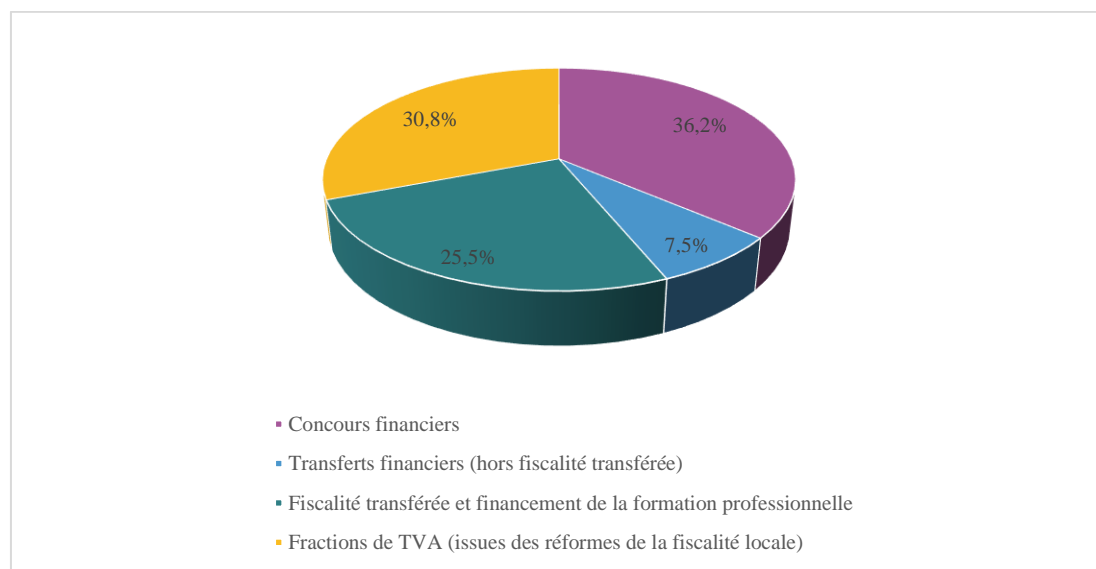
Les transferts aux collectivités relèvent à la fois de prélèvements sur recettes, de crédits de missions budgétaires, dont la mission *Relations avec les collectivités locales*, de fiscalité transférée et de crédits de comptes spéciaux.

Ils se composent de quatre grands ensembles :

- les concours financiers : ils comprennent les PSR, les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, la fraction de TVA attribuée depuis 2018 aux régions en remplacement de la DGF et le montant forfaitaire de 250 M€ de TVA attribué depuis 2021 aux départements et sa dynamique positive. En 2024, ils représentent 36,2 % du montant total des transferts ;
- la fiscalité transférée au titre des transferts de compétences et pour le financement de la formation professionnelle, qui inclut notamment des quotes-parts de l'accise sur les énergies (ex-taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques ou TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), les produits de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles et le droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière. Elle représente 25,5 % des transferts ;
- les fractions de TVA attribuées en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée, soit 30,8 % du total des transferts ;
- divers transferts financiers : subventions attribuées dans le cadre d'autres missions budgétaires que la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, contreparties de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et produit des amendes de police de la circulation et des radars. Ils représentent 7,5 % du total des transferts.

Ces transferts ont pour caractéristique commune de rassembler les contributions financières spécifiquement destinées aux collectivités et à leurs groupements, d'abonder leurs budgets de façon globale et d'être libres d'emploi⁵¹.

Graphique n° 11 : composition des transferts financiers (en CP) de l'État aux collectivités – exécution 2024



Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction du budget et la direction générale des finances publiques

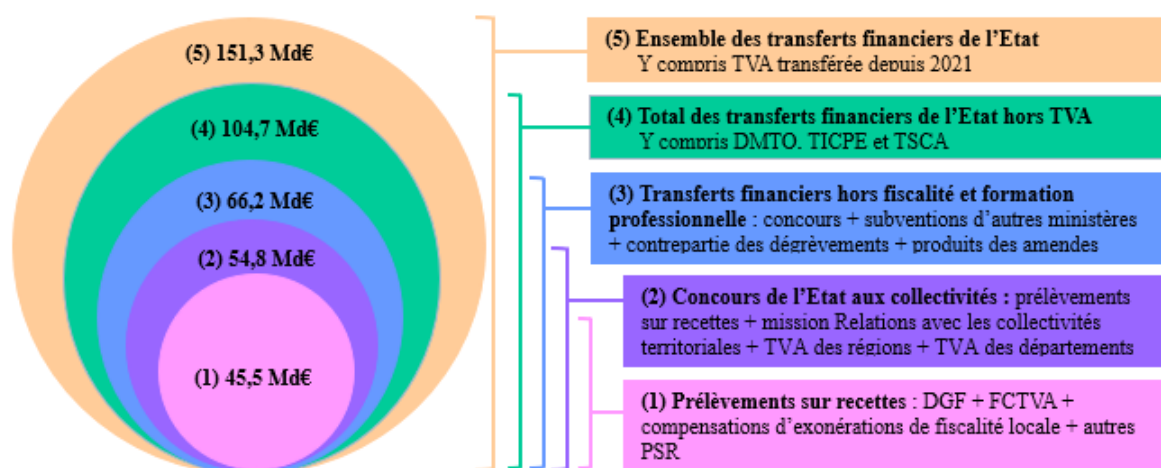
⁵¹ À l'exception de certains concours affectés comme le produit des amendes de police.

Le périmètre de ces transferts de l'État aux collectivités, tel qu'il est présenté par le Gouvernement au Parlement à l'appui des projets de loi de finances, a évolué dans le temps pour intégrer progressivement des flux financiers de plus en plus nombreux et importants :

- historiquement, les concours financiers se concentraient sur un périmètre restreint, incluant principalement les prélèvements sur recettes hors FCTVA et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* ;
- le périmètre des concours a ensuite intégré le FCTVA et les fractions de TVA attribuées aux régions (en remplacement de la DGF) et aux départements (montant forfaitaire et fonds de sauvegarde) et celui des transferts a intégré le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions versées par les autres ministères et les fractions d'accise sur les énergies (ex-TICPE) et de TSCA ;
- suite à une recommandation de la Cour, les transferts intègrent, depuis le projet de loi de finances pour 2025, les fractions de TVA qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Le rapport sur la situation des finances publiques locales, annexé au PLF 2025, consolide ainsi l'ensemble des transferts.

**Schéma n° 1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales
(montants 2024 en CP)**



Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction du budget et la direction générale des finances publiques

B - Des réformes de la fiscalité locale⁵² qui conduisent à placer la TVA devant les PSR parmi les transferts de l'État

La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2018 et la suppression en deux étapes, en 2021 et en 2023, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dans les recettes des collectivités ont été compensées pour l'essentiel par l'affectation aux collectivités de fractions de TVA. En outre, un prélèvement sur recettes a été instauré en 2021 afin de compenser la réduction de 50 % des valeurs locatives (bases) des locaux industriels assujettis à la TFPB et à la CFE.

Ces réformes ont eu pour effet de modifier la composition des transferts financiers de l'État aux collectivités.

En 2018, avant les réformes de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la TVA représentait 3,9 % du montant total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ; la seule fraction de TVA transférée était alors celle attribuée depuis cette même année 2018 aux régions en remplacement de la DGF. En 2024, le TVA représente 34,4 %⁵³ du total des transferts de l'État aux collectivités.

Les effets de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Entre 2018 et 2020, la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 80 % de foyers fiscaux les moins favorisés assujettis à cet impôt a été compensée aux communes et aux EPCI (intercommunalités) par un montant croissant de dégrèvements. En 2020, les dégrèvements de THRP se sont ainsi élevés à 14,5 Md€ (sur un montant total de 22,9 Md€ de dégrèvements).

En 2021, l'État a reçu l'intégralité du produit résiduel de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui concernait alors les 20 % de foyers fiscaux les plus favorisés. En 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été définitivement supprimée pour l'ensemble des foyers fiscaux.

À compter de 2021, l'État a compensé les collectivités :

- pour les communes : par la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ainsi que par l'attribution d'une dotation complémentaire de compensation versée par l'État afin d'assurer la neutralité financière de la réforme pour les communes ;
- pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : par l'affectation d'une fraction dynamique de TVA pour un montant équivalent au produit des bases 2020 et du taux de la taxe d'habitation applicable en 2017 ;
- pour les départements : par l'affectation d'une fraction dynamique de TVA en compensation des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties désormais affectées aux communes ;

⁵² Sur le bilan des réformes de la fiscalité locale, voir Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2 de la LOLF, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025.

⁵³ Fractions de TVA attribuées en compensation de la suppression de la THRP et de la CVAE + TVA en remplacement de la DGF des régions + TVA attribuée aux départements (montant forfaitaire de 150 M€ et, pour 2024, sa dynamique positive des années 2022 et 2023).

- pour la ville de Paris : par l'affectation d'une autre fraction dynamique de TVA.

Sous l'effet du dynamisme de la TVA, le montant agrégé des fractions de cet impôt affectées aux collectivités est passé de 22,8 Md€ en 2021 à 25 Md€ en 2022, puis à 25,5 Md€ en 2023 et en 2024.

L'impact de la réforme des impôts de production

En premier lieu, la loi de finances pour 2021 a supprimé la part de la CVAE affectée à l'échelon régional, soit la moitié de son montant. Une fraction de TVA a été attribuée aux régions afin de compenser cette suppression. Son montant est passé de 9,8 Md€ en 2021 à 10,7 Md€ en 2022, puis à 10,9 Md€ en 2023 et en 2024.

En second lieu, la loi de finances pour 2021 a réduit de moitié les valeurs locatives cadastrales (bases) des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

La baisse de recettes pour les EPCI et communes impactés par cette réforme a été compensée par l'institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État très dynamique (4,3 Md€ en 2024, contre 3,5 Md€ en 2021), car évoluant en fonction de l'évolution des bases d'imposition des locaux industriels, indexée sur l'inflation constatée et intégrant de surcroît une augmentation en volume des bases en question.

Par la suite, la loi de finances pour 2023 a prévu la suppression de la CVAE en deux temps : une diminution de moitié du barème d'imposition en 2023, avant une suppression totale en 2024. Compte tenu de l'évolution de la situation des finances publiques, la loi de finances pour 2024 a prévu que la suppression de la CVAE s'échelonne sur quatre années, entre 2024 et 2027 ; la CVAE devait être totalement supprimée en 2027. L'article 62 de la loi de finances pour 2025 a différé la suppression totale de la CVAE à 2030.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, le produit de la CVAE n'est plus versé aux collectivités⁵⁴, mais à l'État. Elles perçoivent une compensation qui prend la forme d'une fraction de TVA d'un montant de 10,4 Md€ en 2023 et de 10,3 Md€ en 2024.

C - En 2024, un tassement des transferts financiers principalement imputable à la baisse des recettes de droits de mutation à titre onéreux pour la deuxième année consécutive

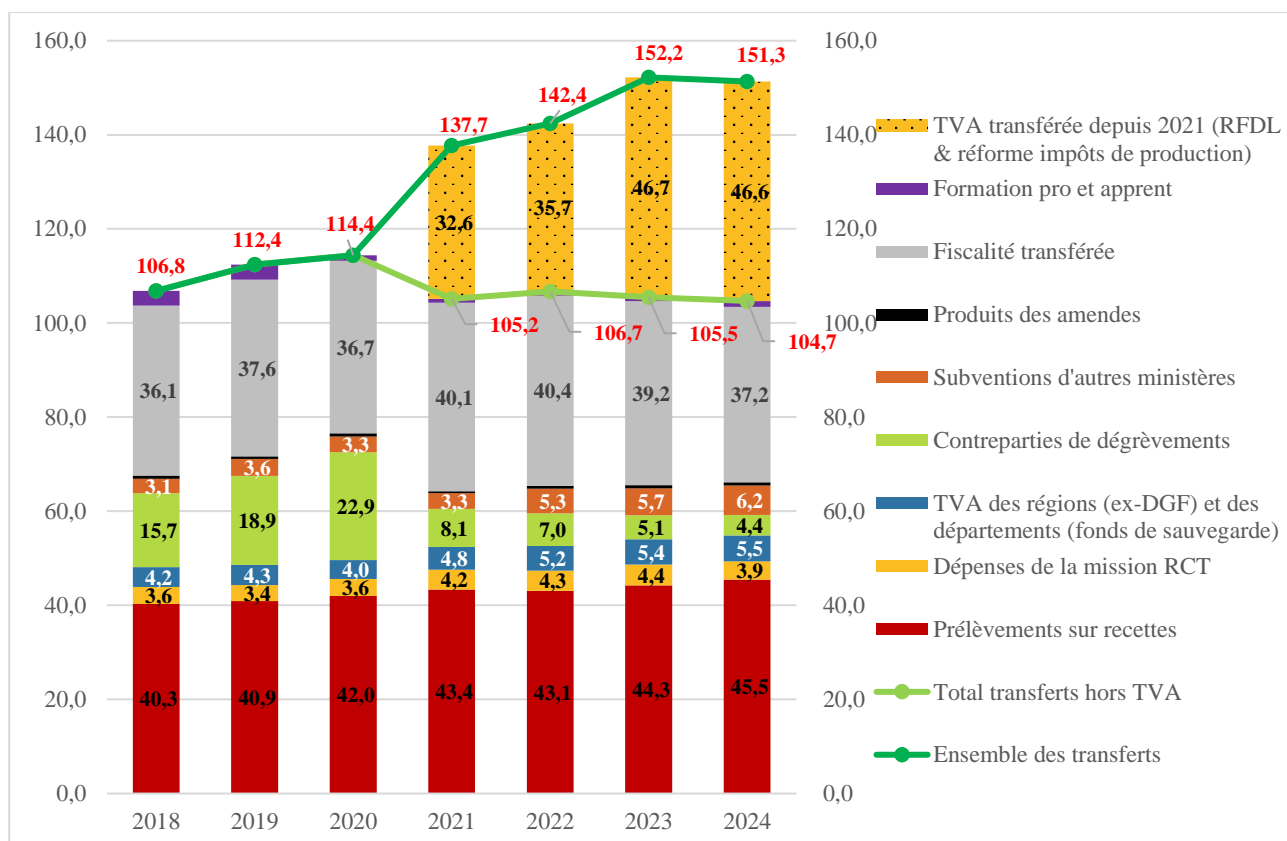
Entre 2018 et 2024, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ont progressé, en CP, de 44,5 Md€, soit de 41,6 %.

À titre principal, cette hausse s'explique par le transfert aux collectivités à partir de 2021, comme il a été évoqué, de fractions de TVA en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans les recettes des collectivités.

⁵⁴ En 2021 et 2022, il était affecté aux communes et EPCI à hauteur de 53 % et aux départements pour 47 %.

Elle doit être mise en regard de la baisse de la fiscalité locale sur la même période. En effet, la suppression de la THRP et de la CVAE a occasionné une diminution des ressources des collectivités d'environ 40 Md€.

Graphique n° 12 : ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2018 et 2024 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction du budget et la direction générale des finances publiques

En 2024, l'exécution en CP des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales a enregistré une baisse de 0,9 Md€, soit de - 0,6 %, par rapport à 2023, alors qu'entre 2022 et 2023, une hausse de 9,8 Md€, soit + 6,9 %, avait été enregistrée en exécution, en raison principalement, cette année-là, de la compensation des parts communale (communes et EPCI) et départementale de CVAE.

Le tassement des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2024 résulte de trois mouvements baissiers intervenus cette même année.

La fiscalité transférée (hors TVA) a diminué de 1,9 Md€, sous l'effet essentiellement de la poursuite de la baisse des recettes de DMTO. En 2023, les recettes de DMTO avaient baissé de 4,5 Md€, soit de 22,2 %. Pour 2024, elles ont diminué de 2,2 Md€, soit 14,0 %, selon les données comptables des collectivités territoriales disponibles à fin février 2025.

Les contreparties de dégrèvements d'impôts locaux ont diminué de 724 M€, sous l'effet de la suppression progressive de la CVAE qui n'est plus perçue par les collectivités depuis 2023. Elles enregistrent, depuis 2021, une tendance à la baisse sous l'effet de la suppression de la THRP et de la CVAE. Cependant, il convient de souligner que les dégrèvements de taxe

d'habitation, qui avaient fortement diminué en 2021 et 2022 à la suite de la suppression de la THRP, ont enregistré une hausse en 2023 (+ 464 M€ par rapport à la prévision en LFI) et en 2024 (+ 944 M€ par rapport à la prévision LFI) pour atteindre 1,3 Md€. Cette évolution traduit l'incidence de l'assujettissement à tort de contribuables à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), sous l'effet de dysfonctionnements affectant la gestion de l'impôt. Selon les données communiquées à la Cour par la DGFIP, les erreurs de liquidation ont eu un impact sur le budget de l'État, mesuré au 4 octobre 2024, de 1 Md€ au titre de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe d'habitation sur les logements vacants⁵⁵. En effet, en application de l'article 1641 du code général des impôts, l'État prend à sa charge les frais de dégrèvement et de non-valeur de la taxe d'habitation⁵⁶.

Enfin, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont baissé de 537 M€, en raison essentiellement de la débudgétisation des dotations de financement de la formation professionnelle, remplacées par une fraction de l'accise sur les énergies (cf. *infra*).

Pour leur part, les fractions de TVA ont stagné par rapport à 2023 (à 52,1 Md€). Leur montant intègre l'incidence d'une régularisation négative de 0,4 Md€ au titre de l'année 2023 au détriment des collectivités, les recettes de TVA effectivement collectées en 2023 ayant été moins élevées que celles prévues (voir *infra*).

En revanche, les PSR ont augmenté, en exécution, de 1,2 Md€, soit de 2,7 %, sous l'effet, pour l'essentiel, du dynamisme du FCTVA, de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de l'abondement de la DGF.

Les subventions en provenance d'autres ministères que celui de l'Intérieur ont augmenté de 526 M€.

Le financement de la formation professionnelle transférée aux régions a augmenté de 494 M€. Cette hausse est cependant la contrepartie de la suppression, au sein du programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, des dotations de compensation de la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation (292,3 M€), de la diminution des frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (107 M€) et des frais de gestion de la CVAE (91,3 M€). La formation professionnelle est désormais financée par une quote-part supplémentaire d'accise sur les énergies (ex-TICPE), versée dans le cadre du programme 833 du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

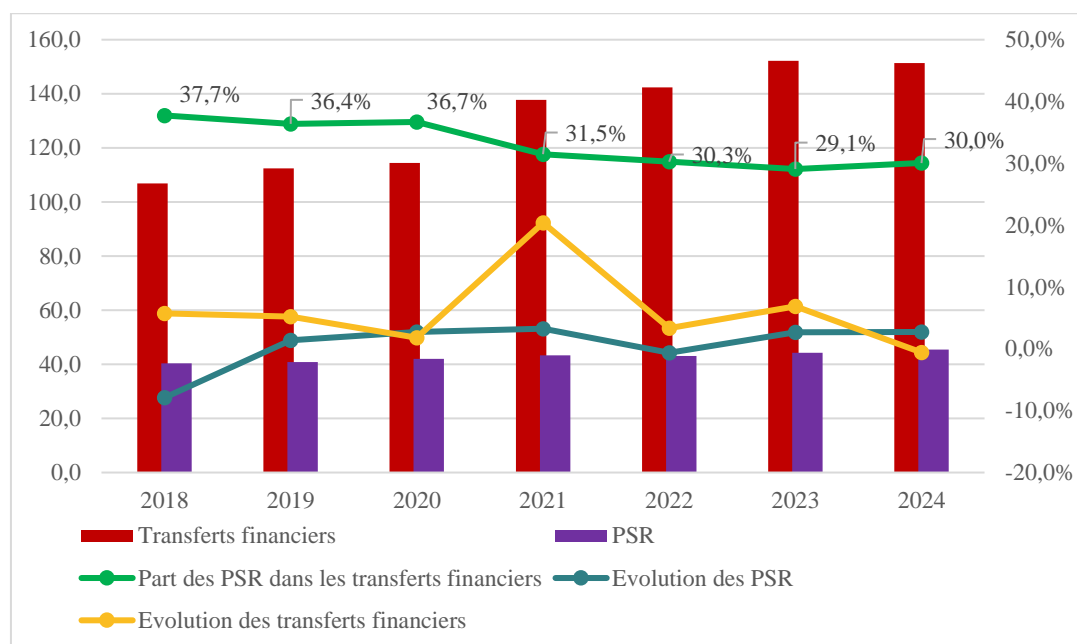
*

Sous l'effet de ces évolutions différenciées, la part des PSR dans le total des transferts financiers est remontée en 2024, atteignant 30 % contre 29,1 % en 2023, après avoir baissé entre 2018 (année pour laquelle elle s'élevait à 37,7 %) et 2023.

⁵⁵ Précisément, 995 M€ au titre de la THRS et 59 M€ au titre de la THLV. Voir Cour des comptes, rapport public thématique « Gérer mes biens immobiliers », janvier 2025.

⁵⁶ En dehors des dégrèvements de la majoration de la THRS résultant de l'application du II de l'article 1407 ter du code général des impôts.

Graphique n° 13 : part des PSR dans les transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2018 et 2024 (CP, en Md€ et en %)



Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction du budget et la direction générale des finances publiques

En 2024, la TVA reste néanmoins le premier transfert financier de l'État aux collectivités. Compte tenu du tassement du montant global des transferts financiers de l'État, la part de la TVA au sein de ces derniers a légèrement augmenté par rapport à 2023 (34,4 % contre 34,2 %).

Tableau n° 15 : évolution des recettes de TVA transférées par l'État aux collectivités entre 2021 et 2024 (en M€)

		2021	2022	2023	2024
TVA compensation THRP	Communes	680	745	758	758
	EPCI	7 239	7 932	8 076	8 076
	Départements	14 896	16 323	16 618	16 617
TVA compensation CVAE	Communes	-	-	668	651
	EPCI	-	-	5 387	5 350
	Départements			4 321	4 282
	Régions	9 764	10 700	10 894	10 893
TVA DGF des régions	Régions	4 583	4 976	5 113	5 172
TVA départements	Départements	250	250	250	300
Total TVA		37 412	40 926	52 085	52 100
Total des transferts financiers (en CP)		137 743	142 391	152 194	151 315
Part de la TVA dans les transferts		27,2 %	28,7 %	34,2 %	34,4 %

Source : Cour des comptes d'après des données communiquées par la direction générale des finances publiques arrêtées en mars 2025

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale (intercommunalités)

Note : la TVA versée aux départements au titre de la suppression de la THRP compense aux départements la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en compensation pour ces dernières de la suppression de la THRP.

Le montant de 46,6 Md€ de TVA versée aux collectivités en 2024 en compensation de la suppression de la THRP et de la CVAE intègre une régularisation négative de 409,6 M€ au titre de l'année 2023 (en raison d'une TVA 2023 définitive inférieure à la prévision initiale et à l'actualisation de fin d'année), ainsi qu'une régularisation négative de 1,9 Md€ pour les collectivités au titre de l'année 2024. Cette régularisation a été effectuée lors de la liquidation de novembre en raison du constat d'une surestimation de la prévision initiale lors de l'actualisation réalisée fin 2024. Elle a porté à hauteur de 895,2 M€ sur les départements, de 601,1 M€ sur les EPCI et de 458 M€ sur les régions. Toutefois, la TVA 2024 définitive ayant été supérieure à l'actualisation de la fin de l'année 2024, un reversement sera effectué aux collectivités en 2025 à hauteur de 130,4 M€.

II - Un effort financier en faveur des collectivités à mieux retracer dans le cadre du budget de l'État

A - Des transferts financiers aux collectivités partiellement retracés au sein du budget de l'État

Comme évoqué *supra*, les transferts financiers de l'État aux collectivités se composent :

- de prélèvements sur recettes (PSR) ;
- des crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* ;
- de subventions d'autres ministères que celui de l'intérieur ;
- de la contrepartie de dégrèvements d'impôts locaux ;
- du produit des amendes de police de la circulation et des radars ;
- de fiscalité transférée avec pouvoir de taux pour les collectivités comme les droits de mutation à titre onéreux et les certificats d'immatriculation ou sans pouvoir de taux, comme les fractions de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) et la plupart des fractions de l'accise sur les énergies (ex-TICPE)⁵⁷ ;
- de fiscalité nationale affectée : il s'agit des fractions de TVA qui compensent les pertes de recettes liées à des réformes des impôts locaux (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et à la suppression de la dotation globale de fonctionnement pour les régions, ainsi que le forfait de TVA attribué aux départements et sa dynamique qui alimente le fonds de sauvegarde des départements.

Outre les PSR examinés dans le cadre de cette note, la plupart de ces transferts sont portés par des vecteurs budgétaires qui en permettent le suivi :

- les dotations et subventions sont retracées dans plusieurs missions budgétaires (principalement la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et la mission *Écologie* pour le « fonds vert ») ;
- les contreparties de dégrèvements sont retracées au sein du programme 201 de la mission *Remboursements et dégrèvements* ;

⁵⁷ Les régions ont la faculté de moduler l'une des fractions (fraction « Grenelle »).

- les produits des amendes de police de la circulation et des radars sont retracés dans le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ;
- le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* retrace quatre fractions de l'accise sur les énergies (ex-TICPE)⁵⁸. L'ancienne taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), désormais accise sur les énergies, transite également par ce compte ;
- les fractions de TVA qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (25,5 Md€ et 21,2 Md€ respectivement en 2024) sont suivies au sein de l'action 01 du programme 833 du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*. Le forfait de TVA attribué aux départements et sa dynamique (300 M€ au total⁵⁹ en 2024) transitent également par ce compte.

En revanche, la part de TVA affectée aux régions en compensation de la DGF, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe sur les certificats d'immatriculation et la plupart des fractions de l'accise sur les énergies ne transitent pas par le compte de concours financiers⁶⁰.

En 2024, les montants de ces impositions non retracées dans le compte de concours financiers s'élèvent à 37,6 Md€, dont :

- 13,5 Md€ pour les DMTO ;
- 9,7 Md€ pour les fractions de TSCA ;
- 6,9 Md€ pour les fractions d'accise sur les énergies ;
- 5,2 Md€ pour la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la DGF ;
- 2,4 Md€ pour les certificats d'immatriculation.

Ces transferts, qui représentent près d'un quart du total des transferts financiers de l'État aux collectivités en 2024 (24,8 %), sont mentionnés dans le rapport sur la situation des finances publiques locales. En revanche, ils ne sont retracés dans aucun vecteur budgétaire particulier.

⁵⁸ La fraction « RMI » prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, la fraction « RSA » prévue par l'article 51 de la loi de finances pour 2009, la fraction « Mayotte » prévue par l'article 39 de la loi de finances pour 2012 et la fraction pour le financement de la formation professionnelle prévue par l'article 41 de la loi de finances pour 2014.

⁵⁹ Ce montant de 300 M€ comprend le forfait de TVA de 250 M€ versé depuis 2021 à la plupart des départements (63 en 2024) et la dynamique positive de ce forfait accumulée en 2022 et en 2023, d'un montant de 50,4 M€ (fonds de sauvegarde des départements), qui a intégralement été versée en 2024 à quatorze départements conjuguant une faible épargne brute et une fragilité sociale élevée. Le montant du fonds de sauvegarde a été doublé par un PSR exceptionnel d'abondement du fonds de sauvegarde, d'un montant de 50,4 M€, qui a également été versé aux quatorze départements précités en 2024.

⁶⁰ Fraction allouée aux régions et aux départements dans le cadre de l'acte III de la décentralisation (hors RSA), fraction liée aux lois « MAPTAM » et « NOTRe », fraction allouée au titre de la loi « 3DS » aux régions et départements, fraction aux régions pour l'accompagnement dans la gestion des instituts de formation des soins infirmiers (IFSI) et fraction attribuée à la collectivité européenne d'Alsace (pour la gestion des routes nationales transférées).

Cet état de fait concourt au manque de lisibilité et de suivi des transferts de l'État pris dans leur ensemble.

B - Une intégration souhaitable de l'ensemble de la fiscalité transférée dans un vecteur budgétaire

Dans son rapport public thématique sur la gouvernance des finances publiques de 2020⁶¹, la Cour soulignait la fragmentation des flux financiers entre administrations publiques. Afin de rétablir une représentation globale des finances publiques, elle préconisait notamment de rassembler dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget de l'État l'ensemble des concours de toute nature de ce dernier aux collectivités territoriales⁶² et de faire de l'examen de cette mission le cadre de la discussion des finances locales devant le Parlement.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a pour partie répondu à la recommandation de la Cour, en prévoyant qu'est joint au projet de loi de finances annuel un rapport sur la situation des finances publiques locales, portant notamment sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales⁶³. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Lors de la discussion du PLF 2024, un débat sur les finances locales s'est tenu à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2023 et au Sénat le 21 novembre 2023. Lors de celle du PLF 2025, ce débat a eu lieu le 24 octobre 2024 à l'Assemblée nationale et le 6 novembre 2024 au Sénat.

Dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF 2025, l'information du Parlement a été améliorée par une présentation consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités, qui intègre les fractions de TVA affectées aux collectivités en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, suivant ainsi une recommandation formulée par la Cour dans sa note sur l'exécution budgétaire 2023.

De nouveaux progrès apparaissent cependant souhaitables et possibles.

Tout d'abord, les transferts financiers de l'État portant sur des recettes fiscales qui ne sont aujourd'hui retracées par aucun instrument budgétaire auraient vocation à être intégrés au compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* : les droits de mutation à titre onéreux, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, les quotes-parts d'accise sur les énergies qui n'y sont pas retracées, le produit des certificats d'immatriculation des véhicules automobiles, ainsi que la fraction de TVA attribuée aux régions en compensation de la suppression de la part régionale de la dotation globale de fonctionnement.

Cette intégration permettrait de procurer à ces transferts financiers de l'État aux collectivités la traçabilité budgétaire qui leur fait aujourd'hui défaut.

⁶¹ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶² La mission serait ainsi composée de programmes correspondant aux différentes natures de transferts financiers de l'État aux collectivités.

⁶³ Ce document budgétaire a été annexé pour la première fois au projet de loi de finances pour 2023 en remplacement du « jaune budgétaire », intitulé « Transferts de l'État aux collectivités territoriales ». Toutefois, ces deux documents n'ont pas la même portée. Si le « jaune budgétaire » constituait une annexe d'information générale, le rapport sur la situation des finances publiques locales, joint au projet de loi de finances, peut faire l'objet d'un débat au Parlement.

Elle nécessite des évolutions informatiques importantes afin d'assurer la gestion de nouvelles affectations de ressources fiscales aux collectivités. Des évolutions de cette nature ne seraient cependant pas nouvelles. En effet, depuis 2021, elles ont été effectuées pour faire transiter la plupart des fractions de TVA par le compte de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

L'extension ainsi proposée du périmètre du compte de concours financiers à de nouvelles ressources fiscales devrait être effectuée sans coût supplémentaire de trésorerie pour l'État. Les ressources de fiscalité transférée seraient par conséquent versées aux collectivités au réel à flux tendus, en fonction des recettes encaissées, et non par douzièmes en fonction d'un produit attendu, comme c'est le cas pour les impôts directs locaux. Une évolution de cette nature est d'ores et déjà engagée. Afin de réduire l'imprévisibilité de cette ressource pour les collectivités, un versement en fonction des recettes encaissées a ainsi été prévu, à compter du 1^{er} janvier 2026, par l'article 136 de la LFI pour 2024, pour les fractions de TVA attribuées aux collectivités territoriales en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, comme c'est le cas depuis l'origine pour la fraction de TVA affectée, depuis 2018, aux régions en compensation de la part régionale de la dotation globale de fonctionnement.

La direction du Budget avance que *« l'intégration de l'ensemble de la fiscalité dans le compte d'avances engendrerait une sédimentation d'avances aux modalités disparates et une structure juridique bigarrée »*.

Toutefois, cette situation existe déjà sous l'effet des extensions successives du périmètre du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* à des ressources qui compensent la suppression d'impôts locaux (fractions de TVA et frais de gestion d'impôts locaux) ou des transferts de compétences (certaines fractions de l'accise sur les énergies).

Par ailleurs, le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF annuel devrait distinguer les fractions compensant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et celles compensant la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et préciser la décomposition de ces transferts financiers par catégories de bénéficiaires (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions). Ces modalités détaillées de suivi du principal transfert financier de l'État aux collectivités permettraient d'identifier précisément l'évolution de la TVA affectée à chaque catégorie de collectivités et au titre de quelle réforme.

Enfin, il conviendrait de retracer dans le rapport précité annexé au PLF le partage d'impôts entre l'État et les collectivités, en mettant en regard les parts de TVA, d'accise sur les énergies et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance transférées par l'État aux collectivités et le montant total perçu par ce dernier au titre de ces impositions. Ces informations reflèteraient celles fournies par l'annexe au projet de loi de finances, portant évaluation des voies et moyens.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *(Recommandation nouvelle) : afin d'en assurer la traçabilité dans le cadre du budget de l'État, intégrer au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », l'ensemble des transferts de fiscalité de l'État aux collectivités : ensemble des fractions de TVA, d'accise sur les énergies et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance, droits de mutation à titre onéreux et taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (direction du budget et direction générale des finances publiques).*
 5. *(Recommandation nouvelle) : dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF :*
 - *distinguer les fractions de TVA compensant la suppression de la THRP et celles compensant la suppression de la CVAE et préciser leur décomposition par catégorie de collectivités bénéficiaires ;*
 - *indiquer les parts de la TVA, de l'accise sur les énergies et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance affectées aux collectivités dans le produit total de ces impôts nationaux (direction du budget et direction générale des collectivités locales).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juillet 2024, 182 p., disponible sur www.ccomptes.fr.
- Cour des comptes, *Note thématique relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir*. Juillet 2023, disponible sur www.ccomptes.fr.
- Cour des comptes, *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État*. Juillet 2023, disponible sur www.ccomptes.fr.
- Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques locales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, octobre 2024, 111 p., disponible sur www.ccomptes.fr.
- Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF, *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, janvier 2025, 178 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(réitérée) Appliquer la réserve de précaution à un périmètre pertinent au sein de la mission RCT pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités (DGCL-DB)	<p>Réponse de la DGCL La possibilité de minorer la base taxable du montant des dotations juridiquement dues aux collectivités, portées par le BOP 2 du P119, demandée par la DGCL, n'a pas été retenue. La réserve de précaution 2023 intègre donc un gel de ces dotations à hauteur de 5,5 %, supporté par le BOP2.</p> <p>Réponse de la DB La direction du Budget souscrit pleinement à cette recommandation de la Cour. Dans le cadre des échanges avec la DGCL en cours au sujet de la gestion 2024, elle porte la position de limiter la part de la mise en réserve positionnée sur les dotations constitutionnellement dues.</p>	La réserve de précaution reste calculée sur une assiette incluant les dotations juridiquement dues aux collectivités. La réserve de précaution ne présente pas un caractère pleinement mobilisable. Il est donc proposé de reconduire la recommandation.	Mise en œuvre partielle
2	(réitérée) Fiabiliser les prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV et DSID). (DGCL)	<p>Réponse de la DGCL Les échéanciers sont fiabilisés annuellement. Pour les dotations les plus anciennes, comme la DPV, le nombre de millésimes connus permet de fiabiliser la prévision en ayant une meilleure estimation des minorations d'engagements attendus. C'est également le cas pour la DETR. En revanche, pour des dotations plus récentes, comme la DSIL et la DSID, les échéanciers doivent au moins en partie s'appuyer sur les modèles de décaissement des autres dotations. L'expérience acquise permet d'ajuster les prévisions au fil du temps, et la gestion 2023 a permis de constater l'amélioration des prévisions de décaissement de la DSIL.</p>	Il existe un niveau de restes à payer qui demeure élevé mais qui s'explique par la consommation intégrale des AE l'année de la notification d'une dotation de soutien et le décaissement des CP par acomptes, sur plusieurs années à mesure de la réalisation des projets. Aucune surbudgétisation en CP n'est constatée, les annulations de crédits en fin d'exercice correspondant pour l'essentiel aux montants mis en réserve. Il est proposé de ne pas reconduire cette recommandation au regard du suivi effectué par la DGCL.	Mise en œuvre partielle
3	(reformulée) Poursuivre l'amélioration de la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux, et évalue l'impact des projets aidés en termes de développement local (DGCL)	<p>Réponse de la DGCL Depuis 2022, l'ensemble des dotations d'investissement (DSIL, DETR, DSID et DPV) bénéficient d'un indicateur dédié dans les PAP et les RAP, correspondant à l'effet de levier moyen des subventions attribuées. La démarche de performance sera enrichie en 2024 par la rationalisation du nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs. Elle intègre pour la première fois les cibles et indicateurs définis dans le cadre de la budgétisation verte.</p>	Il convient de souligner l'amélioration continue de la démarche de performance, en termes de périmètre. Toutefois, elle gagnerait à être poursuivie à travers l'amélioration des indicateurs existants.	Mise en œuvre en partielle

4	(réitérée) Regrouper les crédits de fonctionnement et d'investissement propres de la direction générale des collectivités locales, y compris ceux du comité des finances locales et de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales au programme 216 - <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i> . (DGCL)	<p>Réponse de la DGCL</p> <p>La LOPMI a conduit à rétrocéder aux programmes "métiers", dont le programme 122, les crédits informatiques. Tous les crédits informatiques de la DGCL sont donc regroupés en 2024 sur le programme 122.</p> <p>S'agissant du reste des crédits de fonctionnement, la DGCL n'est pas favorable à ce regroupement car ces crédits sont en partie liés au financement des comités de représentation des élus locaux. Le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales fait en effet partie des missions de la DGCL.</p>	La recommandation est maintenue puisque les crédits ne sont pas regroupés.	Non mise en œuvre
5	Regrouper les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dans une mission budgétaire dédiée et proposer <i>a minima</i> une présentation consolidée exhaustive de ces transferts dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances (DGCL-DB)	<p>Réponse de la DGCL</p> <p>La DGCL partage le constat de la Cour quant à la nécessité d'une vision consolidée des enjeux financiers liés aux collectivités territoriales mais exclut la transformation des transferts financiers en dépenses budgétaires en raison des complexités de gestion qu'une telle transformation impliquerait.</p> <p>Réponse de la DB</p> <p>Si la DB souscrit pleinement à l'objectif de pouvoir disposer d'une vision consolidée des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, le cadre organique applicable ne permet l'inscription au sein des missions que des crédits budgétaires. Il convient par ailleurs de relever l'exécution de certains PSR est par nature complexe à anticiper, ce qui rendrait le recours à des crédits budgétaires limitatifs peu opérationnel.</p>	<p>Le rapport sur la situation des finances locales a été joint au PLF 2024, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques n'a pas la même portée que le jaune budgétaire.</p> <p>Des améliorations doivent encore être apportées pour une meilleure lisibilité et une réelle exhaustivité des flux financiers concernés.</p> <p>Il est donc proposé de reformuler la recommandation pour améliorer les informations du rapport sur la situation des finances locales.</p>	Mise en œuvre partielle

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, devenue sans objet*