

...la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité

LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS : UNE URGENCE DÉMOCRATIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Confrontées depuis une dizaine d'années à des réformes de la fiscalité locale qui réduisent leur autonomie en matière de recettes, les collectivités locales peinent à exercer leurs missions et leurs responsabilités. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les collectivités territoriales se situent en première ligne face à des défis tels que le maintien des services publics de proximité ou encore la transition écologique, pour lesquels des investissements colossaux doivent être réalisés à très court terme (rénovation énergétique des bâtiments, développement des transports en commun, gestion de l'eau et des déchets, adaptation au changement climatique...).

À l'issue de ses travaux, la commission d'enquête appelle à redonner un cadre protecteur aux collectivités territoriales pour assurer dans de bonnes conditions l'exercice des compétences qui leur ont été transférées par l'État. Cet objectif passe par une refonte complète des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

1. DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES QUI SUBISSENT UNE PRESSION DE MOINS EN MOINS SUPPORTABLE

A. LES PROMESSES DE LA DÉCENTRALISATION ONT FAIT LONG FEU ET L'ÉTAT CONTRAINT CHAQUE JOUR UN PEU PLUS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une succession de réformes de la fiscalité locale menées avant tout pour le contribuable

Alors que les grands actes de la décentralisation aspiraient à rapprocher les citoyens des centres de décision et à responsabiliser les autorités élues, **les collectivités territoriales s'apparentent de plus en plus à des opérateurs de l'État, s'appuyant sur des recettes aléatoires pour financer des dépenses obligatoires.**

Les réformes fiscales engagées depuis près de 10 ans, à commencer par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et la suppression annoncée de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), ont **complètement redéfini le panier de recettes des collectivités, leurs incitations économiques et les liens avec leurs administrés.** Différentes mesures de compensation ont été introduites pour neutraliser, au moins à court terme, les effets de ces réformes, contribuant à forger un ensemble difficilement lisible et dont la légitimité sera contestée alors que la réalité économique s'écarte progressivement de la date à laquelle la compensation a été arrêtée.

La suppression de la THRP était initialement présentée comme une mesure de justice fiscale, la promesse de campagne du candidat Macron étant centrée sur les 80 % des ménages les plus modestes. Son élargissement aux 20 % les plus aisés, en a fait **une mesure extrêmement coûteuse et régressive, qui aurait mérité d'être rééquilibrée.**

La **suppression annoncée de la CVAE** s'inscrivait quant à elle dans une réforme plus générale des impôts de production et ambitionnait de doper la **compétitivité des entreprises françaises** : de fait, elle a bien contribué à renforcer leurs marges.

Le choix de ces réformes traduit un certain **scepticisme sur l'opportunité de maintenir une fiscalité locale**, qui vient s'ajouter à la fiscalité d'État et se trouve plus menacée à ce titre quand il s'agit d'alléger la pression fiscale. Ces réformes s'inscrivent en outre dans un contexte où, depuis plus de 20 ans, les rapports invitant à **contraindre l'évolution de la dépense locale** se sont empilés, aboutissant à l'adoption en 2014, puis en 2018, d'un objectif d'évolution de la dépense locale et à la signature en 2017 des contrats de Cahors.

2. Une absence de vision globale aux effets délétères sur les finances locales

Ces suppressions d'impôts représentent **un coût considérable pour les finances publiques : près de 35 milliards d'euros** d'après la Cour des comptes (38,5 milliards d'euros en intégrant la suppression de la redevance audiovisuelle).

Ces baisses de recettes, non financées par des baisses de dépenses ou des hausses d'impôt, ont fortement contribué à la dégradation du solde public de la France. À titre de comparaison, dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2026, **le Gouvernement peine à trouver 40 milliards d'euros d'économies**. Les autorités entendues par la commission d'enquête se félicitent d'avoir instauré des systèmes de compensation favorables aux collectivités territoriales.

Force est néanmoins de constater que la détérioration du solde public se traduit, année après année, par une participation toujours plus importante des collectivités territoriales à l'effort budgétaire collectif.

Dès la loi de finances pour 2025, le Gouvernement est ainsi revenu sur un de ses engagements, la principale mesure d'économies touchant les collectivités territoriales étant un gel de la TVA versée à l'issue de diverses compensations, pour un impact estimé à 1,2 milliard d'euros.

Parmi les causes du dérapage budgétaire, on peut pointer l'extension de la suppression de la THRP aux 20 % des ménages les plus favorisés, **qui a représenté une hausse de 80 % de l'allègement consenti**, décision pleinement assumée en audition par les représentants de l'exécutif, qui ont mis en avant l'impact sur le pouvoir d'achat sans commenter son côté régressif.

Les effets de ces réformes **dépassent par ailleurs le simple aspect financier**. En limitant le nombre de leviers fiscaux des collectivités, **elles restreignent l'autonomie financière réelle** des collectivités, les leviers restants ne pouvant être indéfiniment actionnés au risque de devenir confiscatoires. Elles cassent par ailleurs le lien contributif et opposent sur certains territoires les propriétaires et le reste de la population, suscitant défiance et incompréhension. Enfin, avec la perte de ressources fiscales, les collectivités **ne tirent plus parti financièrement du développement économique et de la construction de logements sur leur territoire**.

Ce diagnostic sévère rejoint malheureusement l'opinion dominante en matière de finances publiques locales, à savoir le constat d'un **système à bout de souffle**, l'héritage d'une succession de réformes progressivement oubliées, aujourd'hui illisibles et dont les effets s'éloignent chaque jour un peu plus de la réalité économique des territoires.

Recommandation n° 1

Redéfinir un système de financement des collectivités territoriales qui permette de garantir que les collectivités territoriales disposent de ressources suffisantes propres, en lien avec leurs compétences, et à la hauteur des charges qu'elles supportent (législateur).

B. LE REFLET IMPLACABLE D'UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISAMMENT PROTECTEUR...

1. Le principe d'autonomie financière issu de la révision constitutionnelle de 2003 : une « coquille vide »

Telle qu'initialement envisagée par le constituant, la révision du 28 mars 2003 poursuivait un objectif clairement identifié : l'instauration d'un cadre constitutionnel plus protecteur pour les finances locales et le pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

Alors qu'il était censé constituer un frein à la recentralisation financière et au recul de la fiscalité locale, **le principe d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution a été vidé de sa substance** par la loi organique de 2004. En effet, ont été artificiellement incluses dans la catégorie des « *ressources propres* » des collectivités **des impositions sur lesquelles elles n'ont pas leur mot à dire et ne disposent d'aucun pouvoir de taux ou d'assiette**.

Inaptes à protéger le pouvoir fiscal des collectivités, ces nouvelles dispositions juridiques ont, de surcroît, souffert d'une interprétation très restrictive de la part du Conseil constitutionnel.

2. Une jurisprudence constitutionnelle peu protectrice et des ratios d'autonomie financière totalement déconnectés de la réalité

Se refusant à reconnaître un principe d'autonomie fiscale, le juge constitutionnel s'est en outre borné, depuis deux décennies, à considérer que la réduction des ressources propres des collectivités résultant des lois qui lui ont été déferées n'était pas d'une ampleur suffisante pour entraver leur libre administration.

Parallèlement, le juge constitutionnel **s'est abstenu d'exiger que les transferts ou extensions de compétences fassent l'objet d'une compensation financière intégrale et actualisée**, en s'appuyant sur un principe de « compensation au coût historique » hautement préjudiciable aux collectivités dans la durée.

Résultat : le législateur a pu, au fil des réformes de la fiscalité locale, **réduire de manière croissante et ininterrompue les marges de manœuvre fiscales et financières des collectivités, sans risquer la moindre censure** de la part du Conseil constitutionnel, dont le contrôle s'est restreint à vérifier le respect des fameux « ratios d'autonomie financière ».

« La réforme constitutionnelle de 2003 a suscité des incompréhensions, des malentendus et peut-être même quelques tromperies ».

Xavier Cabannes, professeur de droit public

En effet, à mesure que s'effaçaient les marges de manœuvre fiscales des collectivités et que progressait le sentiment de perte de maîtrise des élus locaux, les ratios d'autonomie définis par la loi organique de 2004 n'ont fait que grimper.

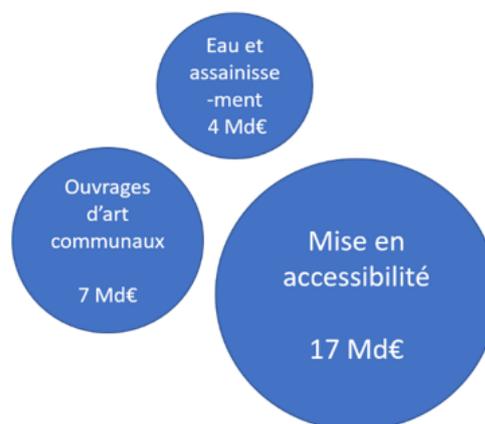
C. LES LEVIERS DE FINANCEMENT DONT DISPOSENT LES COLLECTIVITÉS NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX D'AVENIR

1. Maintien des services publics de proximité, transition écologique : un mur d'investissements colossal

Les investissements publics sont majoritairement portés par les collectivités territoriales, à hauteur de 64 % (hors dépenses militaires). De par leurs **compétences**, leur **patrimoine et infrastructures stratégiques**, leur vulnérabilité aux effets du **dérèglement climatique**, celles-ci sont en première ligne des défis du XXI^e siècle : maintenir des services publics de proximité, contribuer à l'atteinte de la neutralité carbone, adapter les territoires aux conséquences déjà visibles du dérèglement climatique...

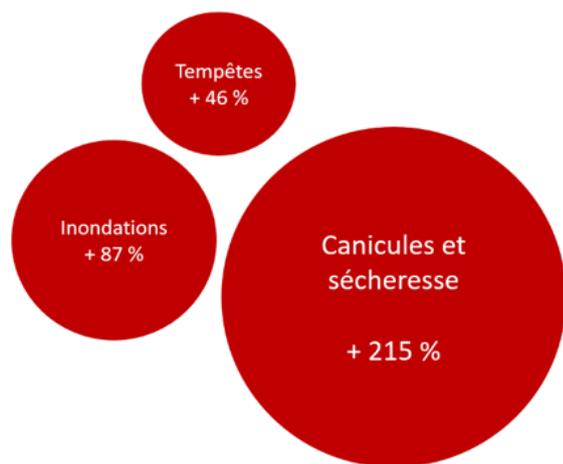
Une part significative de ces **investissements locaux supplémentaires qui s'imposent à très court terme** semble constituer un **impensé du débat public** et commence tout juste à être documentée, notamment sous l'impulsion de travaux du Sénat.

Investissements « de rattrapage » nécessaires : quelques exemples



Sénat, d'après Cerema, FNCCR, rapport Doligé

Impacts financiers à horizon 2050 des surcoûts liés au dérèglement climatique (estimations)



Source : Sénat, d'après France Assureurs

Tel est par exemple le cas des investissements supplémentaires nécessaires pour assurer la **sécurité des ponts et des ouvrages d'art communaux**, suite au retard d'investissements accumulés lors de la baisse des dotations qui a suivi la crise financière et budgétaire des années 2010 ; de la mise en œuvre effective du principe d'**accessibilité universelle des bâtiments publics locaux** ; de l'adaptation du bâti scolaire aux fortes chaleurs...

À ces besoins massifs s'ajoutent les projections robustes de la littérature économique : **les collectivités, qui contribuent à la hausse des investissements publics en faveur de la transition écologique, devront cependant plus que doubler chaque année leur niveau actuel d'investissements climatiques à horizon 2030**, selon la trajectoire bas-carbone définie sur le plan national.

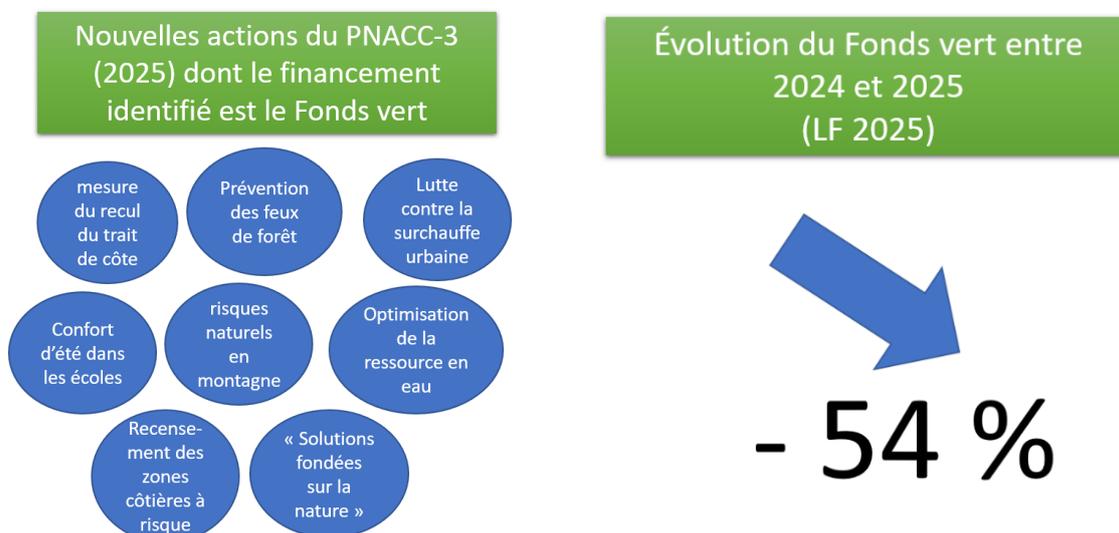
« De tous les volets de la planification écologique, l'adaptation des territoires au dérèglement climatique constitue celui que nous sommes le moins capables de chiffrer ».

Antoine Pellion, Secrétaire général à la Planification écologique de juillet 2022 à avril 2025

2. Un décalage croissant entre les besoins et les leviers de financement disponibles

Une fois posé ce constat d'un mur d'investissements à anticiper à très court terme par les collectivités territoriales, la question des **leviers de financement mobilisables** se pose avec acuité. Il est frappant de relever qu'en matière d'**objectifs de neutralité carbone** et d'**adaptation au dérèglement climatique**, les trajectoires définies par le Gouvernement – Stratégie nationale bas-carbone, Plan national d'adaptation au changement climatique – ne reposent sur **aucune analyse économique ni financière** qui mettrait en regard, d'un côté, une évaluation approfondie des investissements locaux à réaliser, et de l'autre, les sources de financement associées. Il en résulte pour les élus locaux une **« équation impossible » entre leurs ambitions environnementales, leurs engagements climatiques et les financements disponibles**.

Un exemple d'équation impossible : le financement de l'adaptation des territoires au dérèglement climatique



Recommandation n° 7

Compléter le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), et tout autre document de planification, d'une analyse économique et financière dressant une évaluation approfondie des investissements locaux à réaliser, mise en regard avec les sources de financements associées (*Gouvernement*).

Recommandation n° 8

Compléter la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) d'une analyse économique et financière dressant une évaluation approfondie des investissements locaux à réaliser, mise en regard avec les sources de financements associées (*Gouvernement*).

Recommandation n° 9

Conférer à la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE) une portée transversale et interministérielle en y associant notamment les ministères chargés respectivement de la transition écologique, de l'agriculture et de la recherche et de l'enseignement supérieur ; la compléter d'une analyse économique et financière dressant une évaluation approfondie des investissements locaux à réaliser, mise en regard avec les sources de financements associées à un horizon plus large que 2027 (*Gouvernement*).

2. REDONNER UN CADRE PROTECTEUR ET RÉTABLIR LA CONFIANCE, POUR FAIRE DE LA FRANCE, ENFIN, UNE RÉPUBLIQUE VÉRITABLEMENT DÉCENTRALISÉE

A. RÉNOVER LE CADRE CONSTITUTIONNEL POUR MIEUX PROTÉGER L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS EN RECETTE ET EN DÉPENSE

1. Pour sanctuariser le pouvoir fiscal des collectivités : la nécessaire consécration d'un principe d'autonomie fiscale

La commission d'enquête recommande une rénovation du cadre constitutionnel et organique, indispensable pour sanctuariser les marges de manœuvre fiscales que les collectivités ont conservées.

En ce sens, elle propose **d'inscrire à l'article 72-2 de la Constitution un principe d'autonomie fiscale**, en prévoyant **qu'une part significative** des ressources des **communes** doit provenir d'impositions sur lesquelles celles-ci disposent d'un pouvoir de taux ou d'assiette. S'agissant des **départements et des régions**, le constituant pourrait garantir **qu'une part minimale** de leur panier de ressources est constituée de recettes fiscales sur lesquelles ces collectivités disposent d'un pouvoir de taux ou d'assiette, afin de tenir compte de l'affaiblissement de leur pouvoir fiscal tout en ouvrant la voie à sa restauration.

Ces dispositions seraient **précisées par le législateur organique** afin d'abolir les ratios actuels et de faire en sorte que **la part des ressources fiscales sur lesquelles les collectivités bénéficient d'une autonomie** ne puisse être inférieure au niveau constaté en 2024.

Recommandation n° 2

Consacrer un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités afin de préserver leurs marges de manœuvre fiscales.

2. Une approche complémentaire : garantir une « autonomie en dépense » en permettant aux collectivités de faire face à leurs dépenses contraintes

Eu égard à l'ampleur des dépenses obligatoires auxquelles sont désormais assujetties les collectivités, la commission d'enquête considère que **leur autonomie financière réside également dans leur capacité à bénéficier d'une marge pour décider librement de « dépenses facultatives »**.

La reconnaissance d'une telle « autonomie en dépense » consisterait à identifier le montant des dépenses obligatoires (imposées par la loi) des collectivités et à leur **garantir un niveau de**

ressources suffisant pour couvrir ces dépenses tout en disposant d'une marge de manœuvre pour financer des dépenses propres reflétant de réels choix en matière de financement des services publics locaux.

Recommandation n° 3

Garantir que les collectivités territoriales disposent de ressources suffisantes pour financer leurs charges et dépenses contraintes (législateur).

En témoigne la situation financière inquiétante des départements, l'évolution dynamique des dépenses obligatoires issues de transferts de compétences, sans que cette dynamique ne soit réévaluée et intégralement compensée, **porte atteinte à l'autonomie financière des collectivités en ce qu'elle réduit de manière considérable leurs marges de manœuvre pour financer des dépenses propres.**

La commission d'enquête préconise ainsi la mise en place, *via* une modification des dispositions constitutionnelles et organiques, d'une procédure de réexamen régulier du montant de ces transferts, afin de préserver les marges de manœuvre financières des collectivités.

Recommandation n° 4

Instaurer un principe de réexamen régulier des compensations financières versées aux collectivités territoriales au titre des compétences transférées.

B. POUR UNE GOUVERNANCE ASSOCIANT VÉRITABLEMENT LES COLLECTIVITÉS AUX DÉCISIONS FINANCIÈRES QUI LES CONCERNENT

Le constat est aujourd'hui partagé par le plus grand nombre : les enjeux auxquels sont confrontées les finances des collectivités locales justifient la mise en place d'une **instance de dialogue dotée de compétences étendues afin de s'assurer que les élus soient suffisamment associés** aux décisions financières qui les concernent.

Il est plus que jamais nécessaire de **rétablir la confiance entre l'État et les représentants des collectivités**. Afin de donner un nouveau souffle au dialogue État-collectivités, **la commission propose ainsi la création d'une nouvelle instance dotée de prérogatives renforcées : le Conseil d'orientation des finances locales.**

Composée de représentants des collectivités territoriales et de l'État, cette nouvelle instance remplacerait le comité des finances locales (CFL) et l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

Doté d'un rôle d'expertise et de production de données financières fiables et partagées sur les finances locales, le nouveau Conseil d'orientation des finances locales bénéficierait de moyens et d'une expertise de haut niveau, l'objectif étant de mettre un terme à la « bataille des chiffres » qui persiste.

Sur la base d'un **diagnostic partagé**, seraient définies de façon concertée entre l'État et les collectivités des **trajectoires pluriannuelles** : l'instance serait associée à l'élaboration des textes budgétaires (LPFP et PLF), l'objectif étant d'assurer la **stabilité et la prévisibilité des recettes locales**. En ce sens, le nouveau Conseil serait associé à la procédure de réexamen des compensations financières liées aux transferts de compétences (*voir recommandation n° 4*) et pourrait se prononcer sur les critères de partage des impôts nationaux affectés aux collectivités.

Recommandation n° 5

Créer un Conseil d'orientation des finances locales chargé de produire des données et des analyses de référence pour encadrer les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, définir des trajectoires pluriannuelles et assurer le suivi de l'adéquation des recettes locales à l'évolution des charges des collectivités (législateur et Gouvernement).

Parallèlement, afin de mieux structurer le dialogue au sein de chaque strate de collectivités, la commission d'enquête propose de **créer**, au sein du nouveau « Conseil d'orientation des finances locales », **des conférences territoriales représentatives de chaque niveau de collectivités territoriales.**

Ces conférences, qui interviendraient à l'issue du vote de la loi de finances de l'année, seraient investies d'un rôle en matière de **répartition des fractions d'impôts nationaux affectés, de répartition des dotations de l'État et de renforcement des mécanismes de péréquation horizontale**.

Recommandation n° 6

Créer des conférences territoriales décisionnaires de haut niveau entre l'État et chaque strate de collectivités territoriales, compétentes pour fixer les critères de répartition des dotations de l'État et des impôts nationaux partagés.

3. RENDRE DES CAPACITÉS D'ACTION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEUR PERMETTRE D'ASSUMER LEURS RESPONSABILITÉS

A. DES DOTATIONS MIEUX CIBLÉES, SANCTUARISÉES ET À LA MAIN DES COLLECTIVITÉS

1. Identifier et prioriser les dispositifs les plus efficaces et les plus efficaces : l'exemple du « fonds chaleur »

Le contexte budgétaire contraint doit nous amener à prioriser les dispositifs à plus fort rendement, ceux pour lesquels **un euro investi produira les effets les plus probants**. En matière de transition écologique, une forte hétérogénéité des coûts à la tonne de CO₂ évitée est observée : alors que le coût de certains dispositifs se chiffre à plusieurs centaines d'euros par tonne de CO₂ évitée, un dispositif a fait l'unanimité parmi l'ensemble des acteurs entendus, le fonds chaleur, avec un coût situé entre 19 et 36 euros par tonne de CO₂, selon le périmètre retenu.

Pourtant les crédits de ce fonds ont été menacés lors de l'examen de la loi de finances pour 2025 : il apparaît donc nécessaire, d'une part, de systématiser des évaluations de politique publique qui permettent de comparer leur efficacité relative et, d'autre part, de **privilégier les instruments qui ont fait leurs preuves**.

2. S'appuyer sur la fusion des dotations d'investissement pour garantir un niveau de financement pour des dotations plus transparentes et mieux articulées

Le Gouvernement a annoncé, fin avril 2025, une « *fusion de dotations de soutien à l'investissement* », envisageant de fusionner le fonds vert avec certaines dotations de soutien à l'investissement de la mission Relation avec les collectivités territoriales. Les travaux de la commission d'enquête ont permis de faire ressortir la **valeur ajoutée du fonds vert**, créé en 2023 pour financer les projets des collectivités territoriales en lien avec la transition écologique. Le fonds répond à un besoin urgent de financement des collectivités, notamment pour la rénovation des bâtiments publics.

Le rapprochement de ces différentes dotations n'est pas infondé. Une part significative des dotations de la mission Relation avec les collectivités territoriales finance des projets favorables à l'environnement, et, dans la pratique, il arrive déjà que des dossiers déposés au titre du fonds vert soient basculés sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), et réciproquement.

Avant toute fusion, il convient toutefois au préalable de s'intéresser au périmètre de ces dotations et notamment de **recentrer le fonds vert** sur les actions où il est le plus utile, avec un rapport direct avec la transition écologique. Par ailleurs, l'objectif de simplification administrative n'implique pas nécessairement une fusion budgétaire : compte tenu des spécificités de la DETR, il convient de lui **maintenir une ligne budgétaire séparée, sans préjudice du travail d'alignement des procédures et des calendriers** actuellement en cours.

Passé ce travail d'évaluation, de priorisation et de ciblage, il conviendra de sanctuariser un socle de dotations d'investissement afin de conférer, enfin, aux collectivités territoriales, la visibilité nécessaire pour réaliser des investissements indispensables. Localement, ces dotations renforcées et sécurisées feraient l'objet d'un **engagement formalisé entre les collectivités territoriales et l'État**, en conférant aux contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) un **volet financier suffisamment développé et contraignant**.

Recommandation n° 10

Sanctuariser un socle de dotations d'investissement en faveur des collectivités territoriales mieux évaluées et ciblées (Gouvernement).

Recommandation n° 11

Compléter l'annexe financière des contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) en leur donnant une dimension pluriannuelle (Gouvernement).

3. Des financements enfin à la main des collectivités

La refonte des dotations d'investissement en faveur des collectivités territoriales doit permettre de **rationaliser la politique de soutien à l'investissement local** en faisant concorder les calendriers et procédures des différents dispositifs. De plus, elle implique un **soutien aux collectivités renforcé en matière d'ingénierie**, pour assurer à l'ensemble des collectivités une réelle liberté de choix dans leurs investissements. Il convient par ailleurs de **sortir de la logique de concurrence entre collectivités portée par les appels à projets**, en s'inspirant de dispositifs comme le fonds territorial climat, créé en 2025 à l'initiative du Sénat afin d'accompagner la mise en œuvre des « plans climat air-énergie territoriaux » (PCAET).

À terme, dans le cadre d'une refonte plus large de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui s'appuie sur des études d'impact détaillées, le **basculement d'une partie des dotations d'investissement vers le fonctionnement** pourra être considéré, afin de soutenir la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales.

B. UNE FISCALITÉ MIEUX ADAPTÉE AUX COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, POUR DONNER À CHAQUE STRATE LES MOYENS D'AGIR

1. Bloc communal : identifier une base satisfaisante pour un nouvel impôt territorial

La concentration de la fiscalité du bloc communal sur un nombre plus restreint de contribuables met en péril à terme le consentement à l'impôt et casse le lien contributif. **Plusieurs propositions existent pour rééquilibrer cette fiscalité, sans qu'aucune ne fasse consensus** : restauration de la taxe d'habitation, imposition territorialisée sur le revenu, création d'un impôt forfaitaire local à la capitation... Les pistes sont nombreuses, mais pour ne pas accroître la pression fiscale, devront s'intégrer dans une refonte générale de la fiscalité locale acceptée de tous.

Un point fait néanmoins l'unanimité : **il est impératif que la fiscalité foncière puisse s'appuyer sur une assiette plus en phase avec la réalité économique du territoire**. Le Sénat appelle de longue date à une révision des valeurs locatives cadastrales (VLC) des locaux d'habitation, dont la réalisation est repoussée chaque année. Les VLC sont vétustes et leur méthodologie favorise les territoires plus aisés. Des assiettes alternatives existent. Dans le cadre des auditions menées par la commission, le directeur de la législation fiscale a indiqué que le Gouvernement avait confié à l'inspection générale des finances une mission sur le sujet. La question de l'assiette fiscale foncière occupe une place centrale dans les finances locales et constitue une problématique d'intérêt général, aussi la commission recommande-t-elle au Gouvernement de rendre publiques les conclusions de cette mission.

Recommandation n° 12

Rendre public le rapport de mission de l'inspection générale des finances sur les valeurs locatives et autres assiettes fiscales foncières alternatives (Gouvernement).

2. Départements : pour des ressources plus prévisibles et un pouvoir de taux renforcé

Contrairement au bloc communal, le consensus est plus apparent sur la question de la fiscalité départementale. Il ressort en effet de la littérature et des auditions menées par la commission qu'il serait souhaitable **d'attribuer aux départements une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG)**. Cette proposition a deux vertus : elle permet, d'une part, **d'atténuer la forte volatilité observée aujourd'hui sur les recettes de cette strate** du fait de l'importance des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans le panier de recettes, et d'autre part, **d'attribuer une recette à vocation sociale**, avec une assiette large, notamment, pour répartir l'effort.

Si plusieurs pistes peuvent être envisagées en termes de mise en œuvre, cette commission préconise **d'attribuer un pouvoir de taux encadré aux départements, assorti d'un mécanisme de péréquation horizontale pour lisser les inégalités territoriales**, sur le modèle de ce qui se fait aujourd'hui pour les DMTO.

Recommandation n° 13

Attribuer aux départements une fraction de la contribution sociale généralisée, assortie d'un pouvoir de taux et d'un mécanisme de péréquation (législateur).

3. Régions : pour une fiscalité plus territorialisée et recentrée sur l'économie

En 2023, la principale recette fiscale des régions est une fraction non territorialisée d'un impôt national, la TVA (63 %). Cette commission d'enquête s'est attelée à **corriger le panier de ressources des régions, pour qu'il soit plus territorialisé et plus en ligne avec les compétences de cette strate, cheffe de file en matière de développement économique.**

Une première proposition porte sur le transfert par l'État aux régions d'une fraction d'impôt sur les sociétés, proposition formulée dans la littérature et reprise par Régions de France. Si ces recettes sont volatiles, une part importante des dépenses des régions peuvent s'accommoder de tels mouvements, s'agissant d'investissements et de subventions. Toutefois, sur le plan technique, l'attribution d'un pouvoir de taux semble irréaliste et sujet à la concurrence fiscale et à l'optimisation : une répartition territorialisée sur la base de critères économiques permettrait d'assurer un côté incitatif pour les régions.

Recommandation n° 14

Attribuer aux régions une fraction d'impôt sur les sociétés, répartie sur la base de critères économiques et assortie d'un dispositif de péréquation (législateur).

Une seconde proposition porte sur l'annulation de la suppression annoncée de la CVAE, dont le produit n'est plus reversé aux collectivités territoriales depuis le 1^{er} janvier 2023. Or l'échéance de sa suppression complète a déjà été repoussée lors de l'examen des deux derniers projets de loi de finances. La France se trouve dans « le pire des deux mondes », où sa situation financière la contraint à maintenir un impôt sans qu'elle puisse durablement compter sur ses recettes pour investir.

La commission appelle à faire preuve de réalisme financier et à assumer le maintien de ce qu'il reste de CVAE. Le transfert de cette fiscalité aux régions doit permettre de reterritorialiser leurs recettes et de valoriser leur action en matière économique.

Recommandation n° 15

Revenir sur la suppression annoncée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en affecter le produit aux régions (législateur).

4. Mieux orienter la fiscalité répartie

Il convient en premier lieu **d'attribuer effectivement aux collectivités territoriales les financements qu'elles sont en droit d'exiger**. En matière de transition écologique, une surprime a ainsi été instaurée au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles (« CatNat »). Or la commission a pu constater **un écart croissant entre le rendement de cette surprime (450 millions d'euros en 2025) et les actions de prévention qu'elle finance (220 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025)**. Si la discussion budgétaire au Sénat a permis de corriger le tir, la commission d'enquête recommande de s'assurer chaque année que le produit de cette surprime finance bien des actions de prévention des collectivités territoriales.

Recommandation n° 16

Inscrire chaque année sur le programme « Prévention des risques » un montant de financement d'actions portées par les collectivités territoriales cohérent avec les sommes collectées au titre du prélèvement sur la garantie « CatNat » (législateur).

La commission relève par ailleurs la part toujours plus importante de la fiscalité transférée par l'État aux collectivités territoriales. **Il est primordial que ce produit ne soit pas figé et que sa répartition corresponde aux réalités du territoire en s'appuyant sur deux recommandations de ce rapport**, un conseil d'orientation des finances locales qui établit des faits incontestables et des conférences territoriales décisionnaires pour s'accorder sur les montants des flux financiers.

C. LE LEVIER DE LA DETTE : POUR UNE DETTE VERTE MAÎTRISÉE

La dette publique locale est stable depuis près de 50 ans, oscillant essentiellement entre 7 % et 10 % du PIB, quand sur la même période, la dette toutes administrations publiques a progressé de 21,6 % du PIB en 1978 à 113,2 % en 2024, portée par la hausse de la dette de l'État. Si la situation peut varier fortement d'une collectivité à l'autre, dans l'ensemble, une majorité de collectivités dispose d'une bonne capacité d'autofinancement et de marges supplémentaires pour s'endetter.

Les collectivités territoriales pourront réaliser les investissements nécessaires en matière de transition écologique, la question est de savoir à quel rythme : le feront-elles en 10 ans ou en 25 ans ?

Les travaux de la commission incitent à la vigilance sur la question de la dette, a fortiori dans un contexte de dégradation de la situation financière des collectivités territoriales : une dette verte reste une dette et il ne s'agit pas de créer une « dette verte cachée », nichée dans des sociétés publiques locales ou des sociétés d'économie mixte.

Il ressort toutefois des auditions menées que **certaines collectivités peuvent s'appuyer sur leur situation plus favorable** pour aller plus loin dans la transition écologique. Le levier de la dette apparaît, en outre, particulièrement indiqué pour **les projets présentant un retour sur investissement**. Par ailleurs, l'introduction en 2024 d'un budget vert pour les collectivités territoriales doit permettre d'identifier les projets qui favorisent la transition écologique et de les présenter à des établissements financiers soucieux de proposer de tels projets à leur clientèle. La commission d'enquête appelle donc à un travail commun entre le Parlement, le Gouvernement et les collectivités territoriales sur **les évolutions législatives et réglementaires souhaitables pour tirer parti des possibilités offertes par la finance durable**.



Olivier Henno

Président
Sénateur du Nord
(Union Centriste)



Thomas Dossus

Rapporteur
Sénateur du Rhône
(Écologiste – Solidarité et
Territoires)

[Commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

