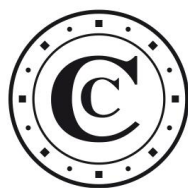


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2023

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements

Fascicule 2

Les perspectives financières
pour 2023, la libre administration
sous un angle financier

Octobre 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

Réponses reçues à la date de la publication (24/10/2023)

Réponse de la Première ministre	4
Réponse de la présidente des Régions de France.....	5
Réponse du président de Départements de France.....	15
Réponse du président d'Intercommunalités de France	21
Réponse de la présidente de France Urbaine	24
Réponse du président de Villes de France (VdF)	31

Réponse reçue après la date de publication

Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	34
--	----

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Association des petites villes de France (APVF)	
Monsieur le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)	

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Par courrier en date du 15 septembre 2023, vous m'avez transmis votre rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics - Fascicule 2. Celui-ci appelle de ma part les observations suivantes.

Le Gouvernement prend bonne note des « perspectives d'évolution des finances publiques locales » pour l'année 2023 dressées par la Cour, qui souligne les incidences de la « dégradation de la conjoncture économique » ainsi que la divergence de la situation financière du bloc communal d'une part et des départements et régions d'autre part. Toutefois, cette observation doit être analysée avec prudence, les remontées comptables accessibles à ce jour demeurant provisoires et les recettes encaissées n'étant pas nécessairement toutes titrées. Par ailleurs, la « dégradation » analysée par la Cour intervient dans un contexte marqué par la situation financière « très favorable » des collectivités mise en exergue par tous les indicateurs : épargnes brute et nette, trésorerie, investissement au terme de l'année 2022.

Enfin, si le moindre dynamisme des recettes s'explique en partie par le ralentissement de l'inflation, ce dernier réduit également la pression à la hausse qu'elle a pu exercer sur certaines dépenses locales au cours des derniers mois.

Dans ce contexte, et au regard du nécessaire rétablissement des finances publiques pour l'ensemble des administrations publiques, les développements de la Cour sur les modalités de la contribution des collectivités à cette ambition ont retenu mon attention. Dans le contexte de l'examen parlementaire, en cours, du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027, il importe de rappeler l'intérêt de la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, sans pour autant remettre en place de mécanismes de coercition ou de contractualisation.

En plus de renforcer leur résilience et de contribuer à l'atteinte des objectifs de finances publiques de la France, une telle maîtrise est en effet susceptible de leur permettre de dégager les marges nécessaires au financement des investissements dans des priorités comme la transition écologique et énergétique.

Je souscris pleinement à l'appréciation générale qui soutient l'institution d'un mécanisme de résilience financière pour faire face aux à-coups de la conjoncture et conforter l'autonomie de gestion financière des collectivités. Dans le cadre des Assises des finances publiques, le ministre

de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a annoncé, dans cette logique, engager une réflexion sur un « principe d'auto-assurance des recettes des collectivités territoriales ».

Le Gouvernement partage le propos de la Cour relatif au renforcement de la dimension péréquatrice des concours financiers de l'État aux collectivités.

À l'instar de la Cour, le Gouvernement partage le constat émis sur la possibilité de renforcer les dispositifs de péréquation horizontale, aussi bien au niveau du bloc communal – fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France –, que régional. Les mécanismes de solidarité que peuvent instaurer les intercommunalités comme les pactes financiers et les dotations de solidarité communautaire pourraient également être renforcés.

Par ailleurs, le rapport fait le constat d'un « saupoudrage » de la péréquation verticale qui intervient principalement par l'intermédiaire de la dotation globale de fonctionnement, dont il préconise une plus grande concentration. La dispersion des attributions au sein des dotations de péréquation doit pourtant être relativisée. S'agissant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, bien qu'elle soit attribuée à deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants, elle demeure très concentrée. Chaque année, son mode de calcul conduit à concentrer les hausses d'attribution sur les collectivités les plus fragiles. Ainsi, les attributions varient de 4 € par habitant (Castelnau-le-Lez, 34) à 719 € (Clichy-sous-Bois, 93).

Par ailleurs, la poursuite du redéploiement des dotations forfaitaires vers de la péréquation, au sein de la DGF des communes, semble difficilement soutenable. Cette évolution a en effet pour inconvénient de reporter désormais sur des communes aux indicateurs de richesse moins élevés le financement de la hausse de la péréquation verticale (DSU, DSR) par écrêtement de la dotation forfaitaire. Toute réforme de la DGF doit donc s'appréhender à l'aune du manque de lisibilité et d'équité des dotations forfaitaires du bloc communal, mais en préservant néanmoins l'équilibre des budgets locaux des différentes collectivités.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DES RÉGIONS DE FRANCE

Les observations formulées par la Cour appellent de ma part les réponses suivantes sur la situation financière des régions en 2023 (I), la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (II), sur la péréquation financière (III) et sur la contractualisation (IV).

I - La situation financière des régions en 2023

La Cour relève que les collectivités territoriales dans leur ensemble ont connu en 2021 et 2022 une « situation financière très favorable sur un plan global » : cette affirmation n'est toutefois pas exacte s'agissant des régions. Dans une exigence de précision, il conviendrait donc de nuancer le constat selon lequel cette situation « a été partagée par toutes les catégories de collectivités (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions) ». En effet, comme la Cour a pu le souligner dans ses précédents rapports consacrés aux finances locales, les régions ont constitué la seule catégorie de collectivité à ne pas retrouver en 2021 et 2022 le niveau d'épargne brute ni la capacité de désendettement constatés en 2019 : leur situation n'a donc pas évolué « très favorablement » sur la période.

Il me semble tout aussi inexact d'affirmer que « Les collectivités du bloc communal sont celles qui supportent le plus fortement les conséquences directes et indirectes de l'inflation, compte du poids des dépenses de personnel (38 % de leurs charges de fonctionnement en 2022) et d'achats de biens et de services (25,3 %) ». Afin d'éclairer cette conclusion, il aurait été utile que la Cour présente une analyse globale des coûts directs et indirects liés à l'inflation supportés par chaque catégorie de collectivité. En effet, les régions continuent d'être significativement impactées en 2023 par la forte hausse des prix de l'énergie, principalement dans les lycées, les transports ferroviaires et les transports interurbains et scolaires¹, se traduisant par une hausse de leurs dépenses atteignant près d'un milliard d'euros et nettement supérieur au rythme constaté de l'inflation. Dans sa note de conjoncture publiée en septembre 2023, la Banque Postale relève notamment que, pour 2023, les charges à caractère général des régions « d'un montant de 4,7 Md€, augmenteraient à un rythme plus dynamique qu'en 2022 (+ 7,5 % après 4,4 %), les effets de la hausse des prix 2022 se faisant ressentir avec un peu de décalage, les prestataires de service des régions réévaluant leurs tarifs progressivement ».

Je tiens également à rappeler que la « hausse des prélèvements sur recettes exceptionnels » constatée par la Cour consécutive à la mise en œuvre de dispositifs visant à atténuer les conséquences de l'inflation sur les dépenses des collectivités territoriales ne concerne que marginalement les régions. En effet, si « La loi de finances rectificative du 16 août 2022

¹ Source : enquête déclarative réalisée à l'automne 2022 auprès des régions et actualisations des données relatives aux évolutions de charges des TER selon les devis SNCF actualisés pour 2022 et 2023. Ces chiffres n'incluent pas l'Ile de France dans la rubrique « transports » qui dépend d'IDFM et qui subit aussi pleinement les conséquences de l'inflation.

avait créé trois prélèvements sur recettes à caractère exceptionnel, dotés de 568 M€ au total, afin de soutenir les collectivités dans le contexte d'inflation », les Régions ont seulement bénéficié d'une dotation de 18 M€ au titre de la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle, soit environ 3 % du montant total.

Par ailleurs, en 2023 « un nouveau prélèvement sur recettes exceptionnel (« filet de sécurité ») d'un montant de 1,5 Md€ est créé afin de soutenir les collectivités face aux conséquences de l'inflation sur leurs dépenses. Par rapport à celui créé par la loi de finances rectificative d'août 2022 (pour un montant de 430 M€), l'objet de ce nouveau prélèvement est recentré sur la seule croissance du prix de l'énergie, à l'exclusion de la revalorisation du point d'indice, son champ d'application est étendu à l'ensemble des collectivités et ses conditions d'attribution sont assouplies ». Si l'intention du législateur était louable, le décret d'application de ce filet de sécurité examiné le 18 avril par le comité des finances locales rend inopérant ce dispositif pour les régions. En effet, ni les dépenses de transports scolaires et interurbains, ni l'impact de l'inflation sur les prix de l'énergie dans les lycées ne relèvent de ce filet de sécurité, dont la mise en œuvre gagnerait à être évaluée pour souligner l'écart entre l'ambition affichée et la réalité de la mobilisation.

S'agissant des prévisions de recettes, après une hausse du produit de TVA de + 8,56 % en 2022, la Cour note que « La DGCL indique anticiper une augmentation de l'ordre de 5 % des recettes de TVA des collectivités territoriales en 2023 » et que « Si cette prévision et celle d'inflation de l'Insee de début juin (+ 4,5 %) se réalisent, les recettes de TVA des collectivités territoriales connaîtraient une légère progression en volume ». Toutefois, le projet de loi de finances pour 2024, présenté ultérieurement à la transmission de ce projet de rapport abaisse la progression des recettes de TVA des collectivités territoriales de + 3,7 % en 2023 (contre une prévision de + 5,1 % inscrite en LFI 2023, soit une différence de près de 210 M€ par rapport aux prévisions budgétaires des Régions) et une inflation de + 4,9 %, soit une baisse en volume de - 1,2 % des recettes de TVA des collectivités territoriales.

La Cour relève de nouveau que « Les recettes liées aux taxes sur les « cartes grises » devraient continuer à diminuer ». Le produit de cette taxe n'a en effet atteint que 1,9 Md€ en 2022, soit une chute de 300 M€ (- 12,6 %) par rapport à 2021, correspondant à une baisse plus importante que celle enregistrée en 2020. Le produit de cette taxe est en recul de - 17 % entre 2019 (2,3 Md€) et 2022, se traduisant par une perte de rendement de l'ordre de 400 M€, liée notamment à la chute du nombre de véhicules vendus et à l'exonération de droit sur les véhicules 100 %

électriques depuis 2020 sans prévoir de compensation de cette perte de recette aux régions (Régions de France estime la perte cumulée liée à cette exonération à 120 M€ entre 2020 et 2022). En raison de la suppression d'exonérations régionales sur les véhicules dits « propres » (notamment les hybrides) et du relèvement par certaines régions du tarif du cheval-vapeur, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation sont en légère hausse de + 4 % entre janvier et août 2023 par rapport à la même période en 2022. Toutefois, le projet de loi de finances pour 2024 prévoit une nouvelle baisse de son produit de - 5,6 % en 2024. Régions de France partage ainsi le constat de la Cour émis dans le cadre du premier fascicule de son rapport annuel, consacré aux finances locales, et estimant que « Le produit de cette taxe est appelé à décroître de manière continue ». S'agissant des parts variables de TICPE perçues par les régions (près d'un quart de la fraction de TICPE leur revenant), leur produit est en baisse de - 2,8 % entre janvier et août 2023 par rapport à la même période en 2022.

Cette situation crée une discordance de plus en plus profonde entre la nature des recettes et celle des investissements attendus de la collectivité. Il apparaît ainsi de plus en plus incohérent que les régions continuent de percevoir des recettes carbonées liées à l'automobile alors même qu'elles sont attendues par l'État pour cofinancer les investissements au titre de la transition énergétique et dans le secteur des transports et des mobilités, investissements qui conduisent mécaniquement à réduire leurs recettes. Régions de France partage ainsi l'une des propositions de la Cour émises dans son rapport relatif aux scénarios de financement des collectivités, visant à recentraliser les parts régionales de TICPE et la taxe sur les certificats d'immatriculation et à les remplacer par une fraction de fiscalité dynamique.

La Cour note par ailleurs que « les recettes liées aux dotations et aux participations ont connu une forte contraction, pour des motifs qui restent à préciser ». Ce constat découle notamment du gel de la dotation de 107 M€ prévue par l'article 95 de la LFI 2023 visant à compenser aux régions la baisse des frais de gestion relatifs à la CVAE et à la CFE et qui leur avait été également versée en 2022. Régions de France a enjoint le Gouvernement par courrier en date du mois de juin dernier de ne pas attendre la fin de l'année 2023 pour verser cette compensation due aux régions.

La Cour souligne qu'au cours « du premier semestre 2023, les dépenses de personnel ont connu une progression notable par rapport à la même période de l'année 2022 (+ 7,6 % pour les départements, + 7,0 % pour les intercommunalités, + 4,1 % pour les communes et + 3,7 % pour les régions) » et que cette évolution « traduit notamment l'effet en année pleine de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 ».

Pour les régions, la revalorisation du point d'indice s'est traduite en 2022 par une hausse de 54 M€ de leur masse salariale, avec une prévision d'une hausse de 120 M€ en année pleine dès 2023. Par ailleurs, la revalorisation désormais annuelle de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle selon l'inflation se traduit en 2023 par une augmentation des dépenses des Régions de près 36 M€.

En 2023, la Cour note que « Compte tenu de la persistance d'une inflation élevée, plusieurs mesures salariales ont été accordées aux agents des fonctions publiques » et que ces dernières « seront financées par les budgets des collectivités territoriales. Après un coût de l'ordre de 2,2 Md€ en année pleine 2023 pour celle de 2022, la nouvelle revalorisation du point d'indice pèserait sur les budgets des collectivités à hauteur de 1,0 Md€ en année pleine 2024 ». Ainsi, en prenant en considération les revalorisations salariales annoncées par le Gouvernement en juin 2023 sans concertation préalable des employeurs territoriaux, de manière cumulée entre 2022 et 2024, l'impact pour les régions s'élève à près d'un demi-milliard d'euros.

En raison de la perte de dynamisme d'une partie des recettes régionales, d'une forte hausse des dépenses en raison de l'inflation et d'une inadaptation des mécanismes de soutien, ainsi que le relève la Cour, les données comptables des collectivités au 30 juin 2023 font apparaître, s'agissant de l'épargne brute, « une chute pour les régions (de l'ordre de 17 %) ». Dans sa note de conjoncture publiée en septembre 2023, la Banque Postale anticipe également une baisse de l'épargne brute des Régions de près de – 2 % en 2023. Les conseils régionaux pourraient ainsi être confrontés à devoir baisser leur niveau d'investissement, afin de réguler leur perte d'épargne brute sans accroître la dette. En pareille hypothèse, leurs dépenses d'investissement pourraient constituer la principale variable d'ajustement alors même que les besoins en termes d'investissement pour la transition énergétique, et notamment dans le secteur des mobilités et des transports, n'ont jamais été aussi importants.

II - La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

La Cour estime que « Compte tenu de leur poids financier dans l'ensemble des administrations publiques, les collectivités territoriales doivent apporter une contribution au redressement d'ensemble des finances publiques ». Toutefois, comme la Cour le relève par ailleurs, « Contrairement à l'État, les collectivités ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer des dépenses d'investissement, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement ». Les collectivités territoriales ont ainsi dégagé un solde

positif continu depuis 2015 (qui s'est notamment élevé à 4,7 Md€ en 2021 et 4,8 Md€ en 2022). Par ailleurs, comme la Cour des comptes a pu le constater dans son rapport annuel public 2023 consacré aux 40 ans de la décentralisation, le léger accroissement du poids des finances locales au sein des finances publiques (17 % en 1980 et 19 % en 2021) ne s'est pas traduit par une augmentation de la dette locale où cette dernière « a été progressivement maîtrisée et son poids ramené de 9,4 points de PIB en 1993 à 8,4 points en 2021 ». Ainsi que la Cour avait pu le constater, « l'État porte l'essentiel de l'augmentation de l'endettement public au cours des trente-cinq dernières années ». Il revient donc à l'État d'apporter en premier lieu une « contribution notable » à l'équilibre des comptes publics, alors que ceux des collectivités territoriales ne sont pas déficitaires.

S'agissant plus particulièrement des régions, avant la crise sanitaire, leurs dépenses de fonctionnement se trouvaient en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les Régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens². L'épargne brute des Régions a également enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a enregistré une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.

Les collectivités ont ainsi fait la démonstration de leur capacité de bonne gestion : elles maîtrisent leurs dépenses et leur endettement, tout en produisant un effort sans précédent de hausse de leur investissement. Elles ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances comme en attestent les équilibres budgétaires évoqués précédemment.

La Cour estime que « la diminution du poids financier des dépenses des collectivités rapportées à la richesse nationale est susceptible d'emprunter deux modalités : un encadrement direct de l'évolution des dépenses des collectivités par l'État ou un ralentissement induit par celui de ses transferts financiers aux collectivités » en précisant qu'elle « explore cette seconde voie en soulignant qu'elle requiert un élargissement du périmètre de l'objectif de maîtrise des transferts financiers, aujourd'hui étroit, à l'ensemble des transferts financiers de l'État, notamment aux transferts de TVA visant à compenser la suppression d'impôts locaux ». Il est ajouté que « Cette voie paraît d'autant plus justifiée que les modalités de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises par des recettes de TVA pourraient engendrer, de

² BIS 150 DGCL - « Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions ».

manière permanente, un gain net pour les collectivités » et qu'il « conviendrait de mettre en place par catégorie de collectivités des dispositifs de résilience collective, alimentés par une fraction de la dynamique positive des recettes de TVA qui leur sont affectées ».

Je tiens à rappeler en premier lieu que la Cour ne mentionne pas que les régions ont pleinement subi les conséquences de la crise sanitaire alors qu'elles sont, de surcroît, l'échelon de collectivité qui a le plus augmenté son niveau d'investissement pour accompagner le plan de relance de l'État. Ainsi, au cours de l'année 2020, en neutralisant la recentralisation de la compétence apprentissage, les régions ont enregistré une baisse de 206 M€ de leur fraction de TVA, de 100 M€ de leur fraction de TICPE et de 208 M€ de la taxe sur les certificats d'immatriculation. A ces pertes se sont également ajoutées des baisses de recettes dans le secteur du transport public de voyageurs, accompagnées d'une hausse sensible des charges supportées par les régions, sans que l'État n'apporte aucune compensation financière. Les régions ont ainsi vu leur épargne brute chuter de 21,6 % en 2020 et leur capacité de désendettement se dégrader de 4,3 à 6 ans.

Les régions s'opposent fermement à tout encadrement de la dynamique des fractions de TVA qui leur ont été allouées (ce raisonnement s'appliquant également à tout fonds de réserve mutualisé s'appliquant sur ces fractions de TVA). Les collectivités territoriales, et plus particulièrement les régions, se voient progressivement privées de tout levier fiscal leur permettant de disposer de ressources avec un pouvoir de taux et / ou d'assiette. Ainsi que la Cour le rappelle dans ce rapport provisoire, les régions ne disposent plus en effet d'une autonomie fiscale que sur 8,5 % de leurs recettes de fonctionnement, à savoir la taxe sur les certificats d'immatriculation et la part Grenelle de TICPE, qui sont par ailleurs confrontées à une baisse structurelle comme rappelé précédemment. Les recettes de TVA produisent en outre un effet péréquateur entre l'ensemble des régions.

Je tiens également à souligner que les affectations de fractions d'impôts nationaux aux collectivités territoriales résultent principalement de décisions de l'État visant à compenser la suppression d'impôts locaux dynamiques. Ainsi, la dynamique de fractions d'impôts nationaux s'est substituée à la dynamique d'impôts locaux supprimés. Dans un contexte inflationniste, se traduisant par une hausse des charges des Régions dans les lycées et les transports de près d'un milliard d'euros en 2023, tout encadrement de la dynamique de TVA aurait pour conséquence de dégrader durablement l'épargne brute des Régions qui ne disposent plus par ailleurs d'autres recettes dynamiques. Enfin, les collectivités territoriales ne sont pas

responsables de l'affectation de fraction de TVA aux organismes de sécurité sociale (61,2 Md€³) et à l'audiovisuel public (3,8 Md€), visant à compenser des baisses et des suppressions de cotisations et d'impôts.

La Cour estime par ailleurs que « La diminution de la DGF entre 2014 et 2017 (à hauteur de 10,6 Md€) s'est ainsi accompagnée d'une diminution du poids financier des dépenses publiques locales par rapport à la richesse nationale mesurée par le PIB (à hauteur de 0,7 point, voir graphique n° 1 supra) ». Une telle affirmation occulte deux constats qui démontrent son caractère partiel : d'une part, cette baisse de la DGF s'est traduite par une contraction automatique de 11 % de l'investissement local, ce qui est néfaste à l'économie et à l'emploi ; d'autre part, elle s'est révélée sans impact sur la dette publique qui a augmenté au cours de cette même période (passant de 76 % à 79,6 % du PIB pour les administrations centrales quand celle des administrations publiques locales s'est maintenue à 8,8 % du PIB). Ce constat atteste une nouvelle fois que les collectivités territoriales ne sont pas responsables de l'endettement massif de notre pays.

En note liée au graphique de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales au cours des dernières années, la Cour précise que « contrairement à des périodes antérieures, l'évolution des dépenses des collectivités depuis 2011 n'a pas été affectée par de nouveaux transferts de compétences de l'État ». Si, au niveau global, il n'y a pas eu de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, les transferts de compétences entre catégorie de collectivités comme le transfert aux régions des compétences transports scolaires et interurbains et développement économique pourraient utilement être rappelés. Il conviendrait également de souligner l'impact croissant du poids des normes décidées par l'État pour les collectivités, dont le coût est estimé par le CNEN à 2,5 Md€ pour 2022 après une augmentation cumulée de 1,9 Md€ entre 2017 et 2019, selon un rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Ces données, couplées à l'impact des mesures salariales pour les agents de la fonction publique décidées par l'État, relativisent l'analyse de la Cour estimant que « les collectivités disposent de capacités de décision sur leurs dépenses plus étendues que sur leurs recettes ».

La Cour relève que « Les règles de compensation des transferts de compétences, par référence au coût historique, conduisent à ne pas actualiser les montants des compensations en fonction de l'évolution du coût des compétences transférées, même quand les collectivités n'ont que peu de leviers sur celui-ci ». En effet, à titre d'illustration, les dotations générales de décentralisation et dotations à résilience collective, alimentés par une fraction de la dynamique positive des recettes de TVA qui leur sont affectées.

III - La péréquation financière

Au sein de son développement consacré à la péréquation, la Cour estime que « la péréquation horizontale des régions a un caractère symbolique ». Je conteste ce dernier point qui ne reflète pas la réalité du nouveau mécanisme de péréquation régionale et du rebasage de la fraction de TVA s'étant substituée à la part régionale de CVAE.

La loi de finances initiale pour 2022 a en effet réformé en profondeur le système de péréquation régionale. À la suite de la suppression de la part régionale de CVAE et de son remplacement par une fraction TVA, les régions s'étaient engagées à définir un nouveau fonds de péréquation régionale avec une traduction législative au sein du PLF 2022. Il s'agissait plus particulièrement d'arrêter entre elles, à la demande du Premier ministre, la manière de répartir leurs ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle.

Comme la Cour le souligne désormais, les régions ont considéré dans un premier temps que la substitution de la TVA à la part régionale de CVAE « fait disparaître les écarts de croissance de cette ressource entre les régions, au profit d'une progression uniforme ». Les régions ont également cherché à gommer les disparités issues de la réforme antérieure et qui pouvaient générer des différentiels artificiels. Dans ce cadre, les régions ont intégré dans la fraction de TVA -ex-CVAE- les montants issus de l'ancien fonds de péréquation régionale et les prélèvements au titre du FNGIR. Par ailleurs, le redécoupage des régions intervenu en 2016 a conduit à niveler les inégalités entre régions.

Ainsi, ce nouveau système de péréquation horizontale permet de gommer les écarts à la croissance moyenne de la ressource de TVA, qui représente 89 % des ressources qui se sont substituées à l'ancienne taxe professionnelle. Les régions ont également proposé la création d'un dispositif supplémentaire de solidarité au bénéfice de la Corse et des régions et collectivités d'Outre-Mer, compte tenu des spécificités liées à leur insularité ou à leur situation ultra-marine. Cette proposition prend la forme d'un fonds de solidarité inédit, auxquels contribuent seules les Régions de métropole. Ce fonds a été doté en 2022 d'un montant égal à 0,1% de la fraction de TVA ex-CVAE, soit près de 10 M€. À compter de 2023, ce fonds montera en charge chaque année à hauteur de + 1,5 % de la dynamique cumulée (en complément de la péréquation régionale portant sur le rebasage de la fraction TVA) dont le montant pourrait atteindre 22 M€ en 2023, soit une augmentation de 130 % par rapport à 2022. Il s'agit, là encore, d'un effort de solidarité conséquent, complémentaire de celui que l'État doit, en premier lieu, à l'endroit de ces collectivités. Pour toutes ces raisons, je m'oppose ainsi à l'invitation de la Cour proposant de « réexaminer l'ampleur et les modalités de la péréquation financière entre les régions ».

Enfin, au sein du chapitre portant sur « la péréquation verticale » il serait utile de rappeler que, contrairement à son principe, qui s'entend comme les concours financiers directs de l'État visant à réduire les disparités de richesse entre collectivités, une partie significative de son augmentation au cours des dernières années a été financée par un écrêtement de la dotation globale de fonctionnement et par une mobilisation des « variables d'ajustement », entraînant une baisse cumulée de 315 M€ de leur DC RTP et DTCE, entre 2017 et 2022. Les collectivités se retrouvent ainsi mises à contribution pour financer des orientations décidées par le seul Gouvernement.

IV - La contractualisation

L'analyse de la Cour sur cette problématique est particulièrement précise et complète. Les régions en partagent les grandes lignes et notamment le fait que la multiplication des dispositifs contractuels a souvent conduit à rendre l'action publique peu lisible mais aussi peu efficace et peu efficiente.

À cet égard, les régions ne peuvent que regretter les modalités d'élaboration et de mise en œuvre par l'État des CRTE. Elles regrettent que ce dispositif, qui n'a pas fait l'objet d'une véritable concertation avec le niveau régional, complexifie un peu plus le paysage contractuel notamment par rapport à leur intervention en faveur des territoires de projets compte tenu de leurs compétences et prérogatives historiques en matière d'aménagement du territoire en général, de cohésion territoriale en particulier.

Plus globalement, les régions partagent l'analyse de la Cour selon laquelle une clarification des compétences entre l'État et les collectivités d'une part, entre les collectivités d'autre part ainsi qu'un renforcement du rôle de chef de file sur les compétences partagées est fortement souhaitable dans les meilleurs délais. À cet égard, les régions sont prêtes à s'impliquer pleinement dans une démarche de concertation dans ce domaine si l'État décidait de la mettre en place dans l'intérêt général de notre pays.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le projet de rapport du fascicule 2 portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Départements de France (DF) remercie la Cour pour les travaux actuellement conduits sur les finances publiques locales et se tient à sa disposition pour toute information complémentaire.

Chapitre I : Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

Des facteurs d'incertitude sur l'évolution des résultats des collectivités en 2023

La Cour évoque l'hypothèse retenue par le programme de stabilité d'une diminution de 6% des recettes de DMTO pour l'année 2023. Celle-ci est contredite par les récentes remontées réalisées par Départements de France auprès de ses membres. Ainsi, au 13 septembre 2023, 53 Départements ont communiqué leur produit DMTO encaissé au 31 août 2023. Le produit DMTO 2022 de ces Départements représentait 47,9 % du produit total de cette même année. Le produit consolidé des DM TO 2023 des Départements ayant répondu est inférieur de 18,1 % au produit 2022.

S'agissant des prélèvements sur recettes visant à atténuer les conséquences de l'inflation sur les dépenses des collectivités territoriales, DF tient à rappeler que les Départements étaient exclus du dispositif en 2022 et que les conditions associées au mécanisme pour 2023 rendaient dès le départ assez faible la probabilité que les Départements puissent percevoir une telle aide. En ce sens, il avait été demandé au Gouvernement la prise en compte d'un certain nombre de dépenses indirectes (SDIS, collèges plus particulièrement) sans qu'aucune réponse n'ait été apportée sur le fond.

Concernant l'évolution des dépenses sociales, DF observe comme la Cour une évolution constante des dépenses d'APA et une augmentation importante des dépenses PCH. En sus des observations émises, les Départements sont plus particulièrement attentifs à la progression, particulièrement forte dans certains territoires, des dépenses d'ASE. DF partage également les inquiétudes de la Cour quant à l'exposition des Départements à un « effet-ciseau défavorable » en 2023.

Une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques à définir

DF regrette que la Cour puisse préconiser « d'étendre le périmètre de l'objectif pluriannuel de maîtrise des transferts financiers de l'État aux collectivités à l'ensemble de ces transferts afin de peser plus efficacement sur l'évolution des dépenses des collectivités ». Une telle mesure ne ferait

qu'accroître la défiance entre l'État et les collectivités territoriales, d'autant DF rappelle son opposition constante vis-à-vis des réformes fiscales successives qui les ont conduits à la perte du foncier bâti et de la CVAE. En parallèle, DF réitère son accord de principe quant à une participation des Départements à la poursuite d'un objectif concerté, et non de type « Cahors », de maîtrise de ses dépenses publiques pilotables (à la demande de DF, la loi de programmation des finances publiques prévoit à ce stade de son examen le retraitement des dépenses AIS et ASE. Les relations État/collectivités territoriales souffrent déjà suffisamment des signaux contradictoires consistant à requérir, en même temps, une contribution au redressement des finances publiques (de l'État) et une prise en charge toujours accrue au titre de la transition énergétique et écologique (sans compter les mesures décidées par l'État mais financées en tout ou partie par le secteur local –revalorisations salariales, indexation du RSA, avenant 43, etc.).

De telles décisions inédites s'agissant des cotisations soulèvent des questions de principe qui doivent être préalablement traitées. DF émet à ce stade les plus grandes réserves quant aux propositions de la Cour.

Chapitre II : L'autonomie financière des collectivités territoriales : une notion débattue, un dialogue avec l'État à mieux structurer

Une approche quantitative de l'autonomie en recettes peu opérante

DF ne peut que partager (et regretter !) le constat de la Cour s'agissant de « la définition extensive de la notion de « ressources propres » » (qui) prenant en compte des recettes sur lesquelles les collectivités n'ont pas de pouvoir de décision, a amoindri la portée de l'article 72-2 (de la Constitution) ».

Un pouvoir fiscal érodé, désormais concentré sur le bloc communal

Si tant est que ce soit nécessaire, DF réaffirme son opposition à la proposition de la Cour s'agissant du scénario d'évolution du financement des collectivités territoriales mentionné dans son rapport de septembre 2022 et qui consisterait notamment à attribuer au bloc communal les recettes DMTO.

Une autonomie en dépenses délicate à apprécier, mais plus forte que l'autonomie en recettes

S'agissant « des ressources supplémentaires pour les départements au-delà du droit à compensation du transfert du RMI/RSA », la Cour mentionne à ce titre le relèvement du taux maximal de DMTO que peuvent fixer les Départements et la rétrocession de la totalité des frais de gestion qu'il percevait au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2014.

DF rappelle que ces ressources étaient initialement destinées à compenser l'évolution des trois AIS (RSA mais également APA et PCH). En l'occurrence, c'est suite à plusieurs contentieux relatifs à la compensation du RSA que l'État a modifié en loi de finances l'objet initial des ressources mentionnées en faveur uniquement du RSA et alors que la notion de « reste à charge » s'entend à l'égard de l'ensemble des allocations individuelles de solidarité.

DF conteste l'analyse de la Cour des comptes s'agissant de lier les DMTO au financement des dépenses sociales. En effet, les DMTO, ressource certes évolutive au regard d'un cycle qui est différent de celui de l'économie, ont vocation à soutenir le financement des investissements des Départements, les montants étant par ailleurs presque équivalents. C'est d'ailleurs dans l'objectif de lisser le financement des plans pluriannuels d'investissement qu'a été demandé, et obtenu, par DF la mise en place d'un mécanisme de réserve individuelle des DMTO. La Cour mentionne d'ailleurs plus loin en ce sens (p 77) « compte tenu des aléas affectant cette recette, des mécanismes de mise en réserve prudentielle des produits des DMTO des départements ont été mis en place. Ils ont pour objet de lisser les recettes perçues les années favorables afin de garantir la capacité de ces collectivités à faire face à leurs engagements, notamment pluriannuels s'agissant des investissements, en cas de conjoncture défavorable du marché immobilier ».

Faire évoluer les objectifs et les modalités du dialogue entre l'État et les collectivités

La Cour évoque la nécessité de responsabiliser plus fortement les collectivités face aux aléas de la conjoncture économique. Elle ajoute par ailleurs que « la demande d'autonomie financière qu'expriment les collectivités territoriales peut sembler contradictoire avec le recours régulier au soutien de l'État en cas de pertes inhabituelles de recettes ou de hausse exceptionnelle des dépenses Il semble à DF que cette observation serait très juste si tant est que l'État, en ce qui concerne les Départements, ne les avaient pas privés de toute capacité à lever l'impôt en cas de difficultés conjoncturelles. DF rappelle en ce sens que l'augmentation du taux de taxe foncière, quitte à le diminuer ensuite, avait permis à un certain nombre de collectivités départementales de traverser la crise de 2008/2009. Les Départements ont qui plus est très peu bénéficié des « soutiens de l'État devant les aléas » mentionnés...

L'analyse de la Cour s'agissant des justifications apportées à l'augmentation du montant des recettes de DM TO mises en réserve fait abstraction des dépenses supplémentaires subies par les Départements, du fait du contexte inflationniste et surtout des décisions récemment prises par

l'État mais financées en toute ou partie par les collectivités. Cette situation a conduit les Départements lors du dernier CFL à demander la répartition intégrale des recettes perçues au titre du fonds globalisé de péréquation DM TO.

DF rappelle son attachement à ce que les mécanismes d'auto-assurance demeurent facultatifs et soient activés sur une base volontaire dictée par la situation financière distincte de chaque Département.

Chapitre III : La péréquation financière : un effort à amplifier et à mieux cibler

Si les dispositifs de péréquation sont perfectibles, il est inenvisageable pour DF de réfléchir à une évolution de la péréquation horizontale entre Départements avant que l'État ne pallie aux carences de la péréquation verticale qui placent un certain nombre de Départements en difficulté.

Par ailleurs, il apparaît difficilement acceptable de renforcer la péréquation au sein de la DGF sans revalorisation de cette dernière. DF rappelle que la non-indexation de la DGF a ainsi « coûté » aux Départements 438 millions d'euros en 2022 et 865 millions d'euros en 2023.

DF a néanmoins quelques précisions à apporter à la lecture des observations de la Cour.

La Cour mentionne que « seul le fonds national de péréquation des DM TO a connu une forte augmentation sur la période (+ 88 % entre 2016 et 2022), en raison de la forte progression du produit de cette imposition ». DF rappelle que l'augmentation du fonds globalisé n'est pas uniquement dû au dynamisme des recettes associées mais également à la décision de ses membres de procéder à une réforme du mécanisme (2019 : création du fonds de soutien interdépartemental, 2020 : mise en place du fonds globalisé avec évolution du dispositif de prélèvement).

La Cour évoque la nécessité de « corriger les biais du potentiel financier ». Si les Départements reconnaissent la nécessité de faire évoluer le potentiel financier, il s'oppose à une telle réforme dans le PLF pour 2024 dès lors que ne peuvent être simulées dans leur entièreté les conséquences d'une telle réforme dans l'attente d'une évolution (en cours de discussion) des dotations CNSE.

DF n'est pas favorable à l'accroissement du volume financier de la péréquation des DM TO entre les Départements dans le contexte incertain, tant en termes de ressources que de dépenses, qu'ils rencontrent actuellement.

S'agissant du fonds de sauvegarde, des travaux sont conduits au sein de la Commission des Finances de Départements de France, ainsi qu'avec le Gouvernement, pour davantage cibler les Départements les plus en difficulté.

Chapitre IV : La contractualisation : un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer

Départements de France partage le diagnostic concernant la politique contractuelle de l'État qui forme un ensemble très complexe, peu lisible, et insuffisamment cohérent. Ainsi, le rapport souligne à juste titre un manque de pilotage, un trop grand nombre de contrats (auquel il faut ajouter les AMI), des calendriers et mandats de négociation inadaptés, le manque de suivi et d'évaluation ainsi qu'une absence d'articulation entre CRTE et CPER. La préconisation consistant à vouloir réduire le nombre de dispositifs relève du bon sens, mais c'était déjà l'ambition des CRTE dont on a vu qu'ils sont dans les faits peu intégrateurs avec un accès aux financements qui ne sont pas simplifiés (AMI, demandes de DETR, etc.).

Le rapport souligne que la contractualisation est un moyen pour l'État d'influencer les collectivités dans les choix de leurs projets. On pourrait compléter ce constat en soulignant qu'aux origines de la décentralisation routière il avait été convenu d'un décroisement des financements, l'État finançant son réseau et les Départements le leur. Or, via les CPER, les Départements ont été appelés à cofinancer les projets de développement et de modernisation du réseau national sur leur budget propre. La contractualisation est donc également pour l'État un moyen de faire financer par les collectivités les projets qui relèvent de ses propres compétences.

La Cour se dit favorable à une nouvelle phase de décentralisation et pour une répartition des compétences entre collectivités plus rationalisée dans la logique de bloc de compétences. Départements de France partage la volonté de renforcer la décentralisation, mais conteste la logique rigide et artificielle des blocs de compétences qui ne correspond pas aux besoins des territoires et à l'efficacité des politiques territoriales. Celles-ci nécessitent en effet de prendre en compte les différentes échelles territoriales. Ainsi, Départements de France tient particulièrement à garder le tourisme en compétence partagée et continue à revendiquer la possibilité d'aider les entreprises locales surtout en cas de crise (sanitaire, climatique...).

Une décentralisation basée sur le strict principe des blocs de compétences serait finalement fondée sur une conception théorique et artificielle de l'action publique qui réduirait les Départements à un unique

rôle social et de financeur du bloc local. Or, dans les faits, les domaines d'intervention ont des limites poreuses et sont complémentaires (à titre d'exemple les domaines de l'insertion, la formation, le développement économique, le développement local...). Par ailleurs, l'articulation des échelles géographiques doit également être prise en compte (les enjeux de développement et de mobilités par exemple ne sont pas les mêmes au niveau régional et départemental de même le périmètre des nouvelles Régions ne correspond pas à des identités touristiques et pourtant l'aide aux entreprises touristiques relève de leur compétence).

Le rapport préconise le renforcement du rôle des collectivités chefs de file et des conventions territoriales d'exercice des compétences (CTEC). Le rapport regrette que la notion de chef de filât soit de portée limitée et que CTAP et CTEC fonctionnent mal. Départements de France revendique la notion de chef de filât. Cependant son renforcement se heurte au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre et de manière pragmatique à la question des moyens financiers et des compétences techniques mobilisables.

Le rapport préconise une meilleure articulation des CPER et CRTE en associant davantage les Départements à ces derniers. Concernant les CPER, Départements de France demande depuis longtemps que les Départements soient mieux associés aux négociations des CPER, ce qui dans les faits est très inégal. Les Départements ne peuvent pas être simplement les co-financeurs des projets choisis par l'État et les Régions. Départements de France demande donc la création de contrats de Plan État/Région/Département.

Départements de France partage avec la Cour le souhait de circonscrire le recours aux appels à projets et appels à manifestation d'intérêt qui désavantagent les collectivités disposant de peu de moyens techniques et financiers.

La Cour préconise de faciliter l'accès des collectivités du bloc local aux financements notamment par le biais d'une plate-forme en cours de montage par l'ANCT. Elle préconise également de mettre en place des documents communs entre les financeurs pour simplifier la recherche de financements par les collectivités. Les Départements pourraient constituer expérimentalement dans un premier temps un guichet unique instructeur des demandes de financements (au titre de leur vocation de solidarité territoriale) complété par un appui en ingénierie (pour lequel Départements de France demande un chef de filât) qui pourrait inclure un appui à la recherche des financements mobilisables (ce qui existe déjà dans certains Départements). Dans cet esprit, Départements de France a d'ailleurs adopté une résolution demandant de confier aux Départements les moyens

consacrés par l'État à l'ingénierie de proximité (recrutement de chefs de projets dans les territoires) dans une logique de véritable décentralisation de l'ingénierie et pas seulement de simple déconcentration.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE**

Le rapport s'intéresse plus particulièrement aux perspectives financières des collectivités territoriales et à leur gouvernance.

Je souhaite saluer le travail de la Cour, dont les analyses, conclusions et recommandations qui concernent les intercommunalités appellent de notre part certaines observations.

Concernant les perspectives financières des collectivités, Intercommunalités de France souhaite nuancer l'appréciation des magistrats sur les capacités financières des collectivités du bloc local en 2023.

Si en 2022, les recettes des communes et des intercommunalités ont connu une forte croissance, après deux années difficiles, de nombreux facteurs d'incertitude pèsent sur la dynamique de leur panier de ressources pour 2023 ainsi que sur les prévisions pour 2024.

Les recettes de TVA annoncées à hauteur de + 5,1 % dans le projet de PLF pour 2023 devraient finalement connaître en fin d'année une croissance plus faible évaluée à + 3,7 % dans le PLF 2024. Des régularisations négatives pourraient intervenir sur les douzièmes de 2023 et de 2024. Rappelons que désormais la TVA représente près de la moitié (41 %) des ressources fiscales des intercommunalités et près d'un tiers (27 %) de l'ensemble de leurs recettes. En outre, en 2024, les prévisions économiques laissent présager une évolution des recettes de TVA plus modeste (+ 4,5 % dans le PLF 2024) inférieure à l'inflation.

En parallèle, les charges vont conserver une certaine dynamique. Le fléchissement de l'inflation annoncé pour fin 2023 et surtout 2024 (prévisions Banque de France / Insee) pourrait se faire avec retard sur les dépenses des collectivités dont une partie relève d'accords contractualisés au moment où l'inflation était forte. Selon plusieurs témoignages d'intercommunalités, des paliers de niveau de prix ont été franchis.

Surtout, les effets des hausses attendues concernant les charges de personnel vont se faire durablement sentir : effet en année pleine (2023) de la revalorisation de la hausse de 3,5 % du point d'indice actée en juillet 2022 (coût évalué à 2,26 Md€ pour une année complète) auquel s'ajoute

une nouvelle hausse de 1,5 % pour le dernier semestre 2023 annoncé par le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, ainsi que la prime pouvoir d'achat pour les petits salaires qui, même si elle n'a pas de caractère obligatoire, sera difficile à repousser. Pour mémoire, les charges de personnel représentent 27 % des dépenses de fonctionnement des groupements à fiscalité propre et 53 % pour les communes.

La moindre progression des recettes et la dynamique renforcée des dépenses pourraient déboucher sur un effet de ciseaux préjudiciable à l'engagement attendu des collectivités du bloc local en investissement. Il pourrait surtout creuser les écarts déjà existant entre collectivités concernant la solidité de leur situation financière.

La situation, des communes pourrait être un peu plus favorable. Elles ont en effet bénéficié d'une bonne évolution de la taxe foncière tirée à la hausse par un coefficient de revalorisation des valeurs locatives de +7,1 %. Pour autant cette dernière ne concerne que les locaux d'habitation, l'évolution des bases des locaux commerciaux est bien plus modeste et il faut s'attendre une baisse des DMTO.

En conséquence notre association récuse vivement les conclusions de la Cour sur le fait que « l'épargne des collectivités du bloc communal pourrait continuer à augmenter et leur permettrait de participer au redressement des comptes publics soit sous une forme d'encadrement des dépenses, soit par une limitation des dotations ».

En première ligne pour investir dans la transition écologique et énergétique dans le cadre, notamment, de la planification écologique engagée par le Gouvernement, les collectivités du bloc local sont appelées à fournir pour les 10 prochaines années un effort financier majeur qui dépasse largement le niveau des investissements réalisé jusqu'alors. Intercommunalités de France considère que cet effort de financement doit être mieux pris en compte dans les solutions proposées par la Cour.

Concernant l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales, Intercommunalités de France alerte sur son recul régulier depuis plusieurs années. De nombreux dispositifs participent à rogner les capacités d'actions et d'initiative des collectivités.

En témoignent le recul de la fiscalité territorialisée et généraliste au profit d'une fiscalité dédiée, le remplacement progressif des dotations globales libres d'emploi par des subventions ciblées en particulier vers les projets environnementaux, le développement de techniques d'appel à projet qui laissent de côté les collectivités les moins bien outillées en ingénierie.

Nous partageons le constat de la Cour sur le caractère très peu protecteur du principe d'autonomie financière. Le concept de ressources propres s'est révélé trompeur et doit être redéfini. En effet, il n'a pas prémuni la fiscalité locale contre des prélèvements conduits par l'État pour financer ses propres politiques, comme en témoignent les nombreux allègements fiscaux catégoriels (suppression de moitié des valeurs locatives des locaux industriels, suppression de la TH, exonération de droit de la TFPB des bailleurs sociaux pour la remise aux normes énergétiques de leurs logements dans le projet de loi de finances pour 2024...).

La Cour oppose la demande accrue d'autonomie financière de la part des collectivités à la multiplication de dispositifs d'aides pour surmonter les aléas (crise sanitaire, inflation...). Ces dispositifs n'ont toutefois concerné qu'un nombre limité de collectivités et les montants finalement distribués se sont révélés inférieurs aux enveloppes annoncées.

Intercommunalités de France ne partage pas non plus la conclusion que fait la Cour considérant que « le resserrement souhaitable de ces dispositifs devrait avoir pour corollaire un développement des mécanismes d'auto-assurance des collectivités ».

En effet, les collectivités en difficultés financières n'ont pas forcément les moyens d'alimenter un fonds d'auto-assurance. De plus le fonctionnement de ce dernier tel qu'il existe actuellement pour les départements est beaucoup plus contraint que l'utilisation classique des réserves comptables (excédents), ce qui en limite largement l'intérêt. Au final, les mécanismes d'auto-assurance ne semblent pas contribuer à l'amélioration de l'autonomie financière des collectivités.

Si les collectivités entendent se montrer responsables, aux côtés de l'État, pour maîtriser la dépense publique, elles doivent également pouvoir pleinement jouer leur rôle en matière de transitions écologique et énergétique et réaliser les investissements correspondants.

Concernant la contractualisation, Intercommunalités de France salue les conclusions des magistrats appelant à privilégier le CRTE comme contrat intérateur.

Ce renforcement de ces contrats devra s'appuyer sur des annexes financières de manière à donner aux collectivités la visibilité et la prévisibilité nécessaires pour investir et participer activement au développement du pays. Les CRTE pourraient notamment s'adosser à des engagements pluriannuels regroupant et consolidant l'ensemble des financements publics (fonds vert, fonds ministériels dédiés, DSIL, DETR, dotation relance ...).

Une loi de finances spécifique aux collectivités serait un gage de clarification et de transparence. Elle permettrait en outre de restaurer la confiance dans les relations financières entre l'État et les collectivités.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 15 septembre, vous nous avez adressé le rapport intitulé « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – Fascicule 2 ». Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

1- La remise en question des transferts correspondant à la compensation de la suppression d'impôts locaux : une perspective incompréhensible et inacceptable

Alors que, rapport après rapport, la Cour ne cesse, à juste titre, d'appeler à une plus grande maturité dans les relations financières entre l'État et les collectivités, il est pour le moins paradoxal de proposer une minoration des transferts correspondant à la compensation de la suppression d'impôts locaux. Sachant que la responsabilisation des parties est un objectif partagé, comment considérer qu'il ne serait pas déresponsabilisant de faire supporter aux collectivités une part toujours plus importante des conséquences financières des décisions d'amputations des impôts locaux dont elles subissent par ailleurs les nombreuses conséquences néfastes (délitement du lien fiscal, diminution de leur capacité de résilience budgétaire, ...) ?

Un tel scénario ne pourrait qu'être synonyme de perte de confiance des exécutifs locaux dans la parole de l'État, alors même que les collectivités ont démontré qu'elles ne contribuaient aucunement au déficit des finances publiques : si l'on prend la seule situation des collectivités au sein des APUL, elles ont su dégager un solde positif de 4,8 Md€ en 2022, de 4,5 Md€ en 2021, de 0,2 Md€ en 2020, de 1,2 Md€ en 2019 et de 4,2 Md€ en 2018³.

La remise en question de la légitimité de l'affectation aux collectivités de la dynamique de la TVA est tout particulièrement choquante dans la mesure où elle serait synonyme de double peine : la perspective de perte de ressource après l'effectivité de la perte du lien fiscal (que d'ailleurs le rapport mentionne en des termes explicites et partagés : « En outre, les entreprises contribuent moins à la couverture des charges des collectivités et les habitants locataires de leur logement

³ Page 86 du rapport 2023 de l'OFGL.

plus du tout. De manière générale, la perte de pouvoir fiscal des élus semble remettre en cause l'un des attendus des lois de décentralisation, selon lequel le transfert d'impôts aux collectivités devait renforcer la démocratie de proximité et le consentement à l'impôt ».

Elle est étonnante alors qu'est enfin imminente la publication du texte d'application de l'article 55 de la loi de finances pour 2023 relatif au « fonds national d'attractivité économique des territoires » (projet de décret FNAET présenté au Comité des finances locales du 26 septembre). La décision du législateur d'affecter au FNAET la croissance du produit de quote-part de TVA venant compenser la CVAE ne peut être assimilée à une soi-disant « surcompensation ». Le FNAET est le fruit d'un objectif partagé de politique publique, à savoir : inciter les exécutifs intercommunaux (mettant en œuvre des moyens budgétaires et fonciers en faveur des entreprises) à agir au service des priorités nationales visant la réindustrialisation du pays).

En substance, France urbaine récuse avec la plus grande fermeté l'idée de minoration des quote-part d'impôts partagés alloués aux collectivités en compensation de fiscalité locale supprimée. Pour conforter la maîtrise des charges publiques locales dans un contexte où, par ailleurs, une accélération des dépenses des grandes villes, grandes communautés et métropoles en faveur de la transition écologique est exigée, France urbaine estime que la voie à privilégier consiste à ce que soit mis un terme aux incessantes injonctions de l'État de demande d'accompagnement financier des décisions budgétaires qu'il n'a cessé de décider unilatéralement.

2- Autonomie financière et autonomie fiscale : des clarifications bienvenues

France urbaine rejoint la formation inter juridictions (FIJ) dans ses analyses relatives aux confusions découlant des notions, trop souvent mal comprises, d'autonomie financière, d'autonomie fiscale et d'autonomie en dépenses :

- « La définition extensive de la notion de « ressources propres » a pu ainsi créer un malentendu quant à la portée de la garantie donnée aux collectivités en 2003 ».
- « La logique qui prévaut à la détermination du ratio peut conduire à des dévolutions paradoxales du point de vue des collectivités. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la baisse de la DGF entre 2013 et 2017 a mécaniquement favorisé l'augmentation du ratio d'autonomie financière ».
- « Des dépenses relevant de compétences obligatoires sont fortement contraintes par la loi (comme les allocations individuelles de solidarité

à la charge des départements). Mais des dépenses facultatives (comme celles liées au temps périscolaire) apparaissent tout aussi contraintes, en raison d'une forte demande sociale ou d'exigences réglementaires (normes d'encadrement ou relatives à la restauration) ».

Sur ce sujet, France urbaine :

- Regrette que le Gouvernement se soit affranchi des dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 relatives à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales prévoyant, avant le 1^{er} mars 2023, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à évaluer le dispositif de compensation aux collectivités de la suppression de la THRP⁴.
- Souscrit à la recommandation n° 2 de la récente note du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale intitulée « Communication relative à l'autonomie financière et à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales à l'issue des réformes des finances locales⁵ », à savoir : « Étudier la pertinence et les modalités de la constitutionnalisation d'un niveau minimal d'autonomie fiscale pour le bloc communal »

3- Auto-assurance et mises en réserves : de fortes réserves s'agissant des grandes villes, grandes communautés et métropoles

En ce qui concerne l'idée d'auto-assurance, France urbaine rejoint la Cour s'agissant des mises en réserves individuelles « (...) une extension aux recettes de TVA du dispositif de mises en réserve individuelles des recettes de DMTO par les départements ne semble pas constituer une piste à privilégier, compte tenu de l'absence de solidarité financière entre collectivités inhérente à ce dispositif et de la moindre exposition des autres collectivités que les départements à des effets de ciseau en recettes et en

⁴ « H.- Une évaluation du dispositif de compensation prévu au présent IV est réalisée au cours du premier semestre de la troisième année suivant celle de son entrée en vigueur.

En vue de cette évaluation, le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} mars de cette même année, un rapport qui présente les effets du dispositif de compensation prévu au présent IV, notamment :

1° Les conséquences sur les ressources financières des communes, en distinguant les communes surcompensées et sous-compensées, et sur leurs capacités d'investissement ;

2° Les conséquences sur les ressources financières consacrées par les communes à la construction de logements sociaux ;

3° L'impact sur l'évolution de la fiscalité directe locale et, le cas échéant, les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ;

4° L'impact sur le budget de l'État. »

⁵ file:///F:/Telechargements_FC/Autonomie%20financi%C3%A8re%20VDEF.pdf

dépenses ». D'autant que comme la Cour le relève, les fonds mis en réserve subissent l'érosion monétaire.

Quant à la mise en réserve collective des recettes, nous persistons à douter de la pertinence qu'il y aurait à dupliquer aux EPCI, et s'agissant de la TVA, le mécanisme en vigueur pour les départements en matière de DMTO. D'une part, parce que la TVA n'a jamais souffert de « baisses à deux chiffres » malheureusement observées en matière de DMTO (c'est d'ailleurs un des arguments mis en avant par le gouvernement pour « vendre » aux élus locaux la suppression de la CVAE). D'autre part, parce que le bloc communal bénéficie d'une assiette de ressources bien plus diversifiée et stable que ne l'est celle des départements.

C'est à l'aune de ces considérants qu'il nous semblerait souhaitable de préciser les termes de la recommandation n° 16.

4- Péréquation : priorité à la correction des biais

Tout comme la Cour, France urbaine appelle de ses vœux la poursuite de la dynamique de péréquation. Mais, surtout, tout comme la Cour, France urbaine estime qu'« il convient tout d'abord de corriger les biais qui affectent les critères de potentiel financier et de revenu pris en compte pour attribuer les concours de péréquation ».

Le rapport analyse ces différents biais et formule opportunément des propositions qui rejoignent largement celles exprimées par notre association. Ainsi, nous convergeons :

- Sur le fait que « l'indicateur du potentiel financier par habitant ne suffit pas à caractériser les communes défavorisées » et que « la fiabilité de la référence au potentiel fiscal, et donc également au potentiel financier, est affectée par des bases fiscales très anciennes et désormais très peu représentatives de la richesse des territoires ».*
- Sur la proposition consistant à ce que le revenu fiscal de référence remplace systématiquement le revenu imposable en tant que critère de charge. Ainsi que sur le bien-fondé d'une « prise en compte du revenu médian, (... qui), permettrait de mieux objectiver la pauvreté relative des habitants des territoires et les besoins en services publics qui en découlent ».*

⁶ « Afin de prémunir les collectivités des conséquences de conjonctures économiques dégradées, mettre en place ou renforcer des mécanismes complémentaires de mises en réserve individuelle et collective de recettes ; réserver en conséquence le soutien de l'État à des situations exceptionnelles (ministères de l'économie et des finances et de l'intérieur et des outre-mer) ».

Au-delà de la question des indicateurs, des évolutions que le Cour appelle de ses vœux sont partagées par France urbaine, tant en ce qui concerne la DSR, laquelle relève plus du saupoudrage que de la péréquation (98 % des communes de 500 à 10 000 habitants étant éligibles), qu'en ce qui concerne la DNP, dont les montants devraient être intégré au sein de la DSU et de la DSR (« les règles d'éligibilité de cette dotation conduisent à s'interroger sur la justification de ce concours financier »).

À notre sens, le renforcement du ciblage de la DSR, que le Cour recommande, mérite d'autant plus d'être priorisé que « la progression plus forte de la DSR que de la DSU, y compris en 2023 (en cumul, + 46 % contre + 27 % pour la DSU entre 2017 et 2023) affecte l'équité de traitement des communes urbaines défavorisées par rapport à la plupart des communes rurales ».

Par contre, il nous semble que la formulation de la recommandation n° 2 (Sans accroître le montant global de la DGF renforcer les dotations de péréquation verticale ...) ne devrait pas ignorer la réalité des obstacles techniques. À savoir, que dès lors que le « gisement » que représentait la DGF de Paris s'est tari, il devient difficile de justifier un financement par écrêtement de la dotation forfaitaire conduisant à ce que les communes les mieux loties (en situation dite de « DGF nulle ou négative ») soient exclues de l'effort. Le rapport s'en fait d'ailleurs au chapitre 3 (« L'exclusion de l'effort d'écrêtement des communes qui 'ont plus de dotation forfaitaire (...) suscitent une difficulté d'acceptation des communes écrêtées »).

Enfin, s'agissant du FPIC, il y a à notre sens deux conditions préalables à son augmentation. La première est une requalification du FPIC en un fonds de péréquation de correction des inégalités de ressources, mais, également, de charges (ce que le rapport mentionne en ces termes : « Par ailleurs, la prise en compte non seulement d'un critère de ressources (potentiel financier), mais aussi d'un critère de charges (revenu) pour déterminer ceux des ensembles intercommunaux qui contribuent au FPIC renforcerait le caractère péréquisiteur de ce dispositif ». La seconde est la correction des biais des indicateurs eux-mêmes (cf. supra). Ceci, sachant que, par ailleurs, nous convergeons pour considérer qu'il conviendrait d'assouplir les règles de majorité afin de faciliter les répartitions dites dérogatoires. En d'autres termes, une « refondation » du FPIC doit précéder l'augmentation de son montant.

5. Contractualisation : des contrats sans engagements.

France urbaine partage la grande majorité des formulations et préconisations de la Cour : un évidemment progressif du caractère programmatique des contrats pour se résumer à de la valorisation de

crédits ; la persistance délétère et systématique de logiques d'appels à projets en silos ministériels qui doivent conduire l'ensemble des administrations – au-delà des efforts précieux du ministre de la transition écologique pour faire bouger les lignes – à s'interroger sur leur mode de dialogue avec les territoires. Et surtout, une absence persistante de tout engagement financier sur le temps long au service d'une vision partagée de l'aménagement du territoire (à laquelle se substituent des programmes sectoriels qui ne font que peu de place au fait urbain : Petites villes de demain, Action cœur de ville, Villes moyennes, Villages d'avenir...).

Car au-delà de l'ambition intégratrice, inachevée à ce stade, des exercices contractuels de type « contrats de réussite de la transition écologique », France urbaine veut d'abord appuyer fortement le constat de la Cour suivant lequel « sauf exception, les dispositifs contractuels ne bénéficient pas d'enveloppes spécifiques ».

Si, comme le rappelle la Cour, les contrats conclus entre l'État et les territoires ont historiquement porté une vocation programmatique – ce que rappelle la Cour en évoquant l'enjeu initial des CPER : identifier les « actions co-financées » et permettre aux territoires « de programmer des opérations importantes » – force est de constater que du point de vue des territoires urbains, la notion de contrat s'est détournée de cet objectif central pour se limiter à un discours de la méthode, mobilisateur de temps et de moyens sans aucune contrepartie financière gage d'engagement opérationnel.

Et si France urbaine partage l'objectif de rationalisation du paysage contractuel défendu par la Cour, elle souhaite tout de même indiquer que ce n'est plus l'objectif premier. Ce discours de la méthode, qui voudrait en quelque sorte construire une tuyauterie théorique parfaite devient le prétexte à repousser perpétuellement le dialogue démocratique relatif aux engagements financiers pluriannuels réels (par ailleurs défendus par la Cour) dont conviennent l'État et les territoires pour assurer la transition écologique et sociale. Il en résulte que les grandes villes et agglomérations sont dans l'incapacité de sécuriser des programmations pluriannuelles d'investissement (PPI) ambitieuses, à la hauteur des défis. Or sur les territoires urbains, les CRTE devraient avant tout, dans un contexte de planification écologique, avoir l'ambition de constituer de véritables CPER métropolitains, avec un volet interterritorial.

France urbaine partage à ce titre le constat que l'articulation entre CRTE et CPER n'a pas eu lieu, parce que les CPER, élaborés dans un temps et une méthode contraints, ont insuffisamment pris en compte les réalités territoriales (ce qui s'est notamment vu à travers l'insuffisance des volets métropolitains, pourtant obligation légale).

Nous constatons également, à la lecture de la récente circulaire relative aux nouveaux « contrats de réussite de la transition écologique », une déconnexion potentiellement démobilisatrice entre les attendus formels de méthode (projet de territoire, débats, orientations, objectifs...) et l'urgence de trouver des solutions de financement conjoint. Et, au-delà des efforts du ministère de la transition écologique d'inscrire nommément un principe de « pluri annualité d'engagement » demandé par France urbaine, le risque de limiter cette approche à la seule possibilité d'un financement pluriannuel par projet, et pas par contrat.

France urbaine souhaite également alerter la Cour : oui, des collectivités ont plus de mal que les autres à accéder aux démarches contractuelles. Mais la grille de lecture de l'ingénierie (qui sous-entend que les « gros » sont favorisés par rapport aux « petits ») n'est pas suffisante. La méthode de territorialisation du Fonds vert a confirmé un risque avéré de saupoudrage, bien identifié par la Cour, et qui ne met pas l'accent sur les opérations d'envergure, et qui confronte donc notre pays à des équations financières insolubles. France urbaine ne peut donc que pleinement souscrire aux deux recommandations formulées par la Cour, c'est-à-dire par ordre de priorité, le fait de donner une réelle dimension financière (« en précisant notamment dans une annexe financière les engagements pris par chacun des signataires et en évaluant régulièrement leur mise en œuvre ») et d'intégrer l'ensemble des ministères dans une logique territoriale qui s'extirpe de la croyance tenace dans les appels à projets comme outil d'existence symbolique (« autour des CPER et des CRTE, en leur intégrant autant que possible les autres dispositifs contractuels (ministères de l'intérieur et des outre-mer et de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ». Le ministère de la transition écologique est aujourd'hui pleinement engagé pour faire évoluer cette culture mais se trouve bien seul face à la tentation persistante des autres ministères de conserver des dispositifs à leur main.

Autre point d'alerte qui pourrait faire l'objet d'une recommandation complémentaire salubre, et qui vise à réaffirmer un principe intercommunal aujourd'hui battu en brèche par les évolutions contractuelles qui se dessine. La nouvelle circulaire CRTE positionne en effet le CRTE, de fait, comme une liste de projets qui pourraient être remontés à la fois par les maires ou les intercommunalités, sans reconnaître la pertinence d'une approche intercommunale en tant que telle dans la planification écologique.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 à 100 000 habitants et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient du programme « Action cœur de ville » prolongé jusqu'en 2026. Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos de ce second fascicule du rapport public 2023, qui est consacré aux perspectives d'évolution des finances publiques locales pour l'année en cours, aux thèmes de l'autonomie et de la péréquation financière, et à la contractualisation.

S'agissant des perspectives financières pour 2023, au niveau des Villes de France, les taux d'épargne brute ont été les plus impactés en 2022 au sein des communes (notamment pour les strates 10 et 11 qui correspondent aux villes de 20 000 à 50 000 habitants) par rapport à 2021. Cette tendance devrait se reproduire en 2023, en dépit du coefficient de revalorisation des valeurs locatives, la TFPB ne représentant que le tiers de nos recettes de fonctionnement en moyenne.

Cette baisse de l'épargne brute dans nos villes est révélatrice des charges de centralité qui pèsent sur nos budgets locaux, avec des dépenses de fonctionnement par habitant difficilement compressibles (dépenses liées aux écoles, à la petite enfance, aux services culturels, sportifs et de loisirs). Il faut souligner que dès 2022 les villes moyennes ont été plus que toutes les autres strates de communes, impactées par la reprise des coûts de l'énergie (avec un filet de sécurité sans effet pour celles-ci), les mesures salariales intervenues en 2022 sur le point d'indice (avec 80 % d'agents de catégorie C), et l'augmentation des dépenses courantes liées à l'inflation.

Avec les dernières mesures prises par l'État en matière de politique salariale, la proportion élevée d'agents de catégorie C dans la pyramide de nos effectifs, et l'importance des bas salaires dans les villes moyennes, nous anticipons aussi une dégradation de nos charges de personnel, dans les mêmes proportions qu'en 2022, et cela en 2023 comme en 2024.

Le quasi gel en volume de la DGF, et les politiques de compensation des réformes fiscales passées souvent non indexées, aggravent ce phénomène pour les Villes de France, qui ont une dynamique de leurs recettes de fonctionnement très relative dans le contexte inflationniste actuel. En 2023, le tassement de l'épargne brute devrait donc se confirmer dans les villes moyennes.

Les capacités de désendettement des Villes de France se situaient globalement comprises entre 5 et 7 ans, avec un ratio qui s'est dégradé dans pratiquement toutes les strates correspondant aux villes de 10 000 à 100 000 habitants entre 2022 et 2021. Compte tenu de ce qui précède sur l'évolution de l'épargne brute et de la poursuite des investissements à mi-mandat (année de reprise traditionnelle des investissements dans le cycle électoral), le ratio de désendettement devrait se dégrader également en 2023.

À titre prévisionnel, au niveau des villes moyennes, la fiscalité historiquement élevée (avec un effort fiscal proche de 1,5 pour les villes adhérentes à Villes de France) ne permettra pas - sauf exceptions locales - une utilisation accrue du levier fiscal sur les ménages ; un recours au levier fiscal qui sera en revanche plus étendu dans les EPCI (TEOM, Gemapi...).

Vis-à-vis du programme de stabilité, les villes moyennes pourront donc difficilement s'accorder avec l'objectif d'une progression de leurs DRF inférieure de 0,50/0 de l'inflation, dans un contexte de forte attente de revalorisation du traitement de base dans la fonction publique (et de déficit d'attractivité) : pour les Villes de France cet objectif n'est pas tenable en 2023 et celui-ci sera sans doute difficile à tenir en 2024.

Au-delà de l'adéquation de nos recettes à nos dépenses, du caractère limité de nos ressources fiscales par rapport au revenu médian des habitants de nos villes, le contexte inflationniste rend nécessaire d'aligner sur l'évolution des prix, les transferts financiers de l'État comme la dotation globale de fonctionnement, dont l'enveloppe globale est pratiquement gelée depuis 2018, avec à la clef une réelle perte de pouvoir d'achat pour le bloc local.

La DGF pourrait faire l'objet d'ajustements conjoncturels, le cas échéant ciblés, sans préjudice d'une réforme de cette dotation à moyen terme. En résumé, il est important de souligner l'existence des disparités qui peuvent affecter le bloc local derrière une situation d'ensemble favorable, et les mécanismes de solidarité nécessaires qui en découlent pour les villes moyennes.

Vis-à-vis d'une « auto-assurance » de nos ressources - au-delà de l'intérêt de ce principe à titre facultatif et individuel - Villes de France exprime des réserves sur l'utilité et l'efficacité d'un tel dispositif, qui priverait de recettes les collectivités locales en période favorable.

Pour ce qui est de l'autonomie financière, de ses rapports avec le principe de libre administration, et des garanties apportées par le niveau des « ressources propres », Villes de France estime que celle-ci a été sérieusement malmenée ces dernières années, et que les villes moyennes ne disposent en réalité plus que d'une autonomie de gestion pour exercer des compétences générales au niveau du bloc communal.

Les réformes fiscales et financières intervenues depuis une quinzaine années, ont conduit à réduire considérablement l'autonomie fiscale des collectivités, avec la disparition progressive des impôts directs locaux liés aux compétences exercées avec un pouvoir de taux comme la TP et la TH, puis la perte de la dynamique liée à la CVAE. Le déphasage entre inflation et ressources compensées aboutit à réduire même notre autonomie financière, avec la remise en cause possible de dotations et de compensations dans les lois de finances successives.

Villes de France estime en outre que les transferts de charges de l'État à destination des collectivités locales, sont de moins en moins bien compensés, et de plus en plus réguliers (passeports biométriques, missions de police...), ce qui aboutit dans les faits à dénaturer la libre administration des collectivités locales. Chaque transfert de compétences doit normalement être évalué et compensé, selon le triptyque « compétences - ressources moyens ».

Quelle que soit la tendance affectant l'évolution des ressources des collectivités du bloc local pour cette seconde partie de mandature, il est indispensable d'assurer surtout une prévisibilité des ressources, à travers une loi de finances spécifique, ou bien à défaut un pacte ou contrat pluriannuel.

S'agissant des mécanismes de péréquation abordés dans votre relevé d'observations, Villes de France estime que l'intercommunalité ne doit pas être le lieu d'organisation de la réduction des inégalités entre communes. Les Maires sont plutôt favorables à une intensification de la péréquation verticale, qui permet d'utiliser des critères nationaux objectifs, et d'éviter les difficultés de redistribution à l'échelle de l'EPCI, quand les règles de représentativité isolent de facto la ville-centre. Pour cette raison, Villes de France est très réservée sur la possibilité de mettre en place des mécanismes qui privilégieraient une redistribution par l'EPCI d'une DSC obligatoire ou d'une DGF locale.

Afin d'intensifier la péréquation, Villes de France estime toutefois préférable de consacrer des abondements externes, et non de privilégier

une politique de redistribution interne (cf. écrêtement de la dotation de base), en ce qui concerne la DSU.

La politique passée de rattrapage de la DSR sur la DSIJJ depuis 2018, nous interpelle aussi au regard des charges de centralité, et de l'équité qu'impose les différences de structure des dépenses et des recettes entre communes. A minima, une restriction du nombre de communes bénéficiaires à la DSR, permettrait effectivement une intensification des dotations d'aménagement et un rééquilibrage au profit des villes intermédiaires de plus de 10 000 habitants,

En ce qui concerne la contractualisation, Villes de France est de même favorable à une rationalisation du paysage contractuel entre l'État et les collectivités territoriales autour des CPER et des CRTE, en leur intégrant autant que possible les autres dispositifs contractuels. Une meilleure articulation entre les CPER et CRTÇ dans le temps serait souhaitable, de même qu'une diminution du nombre d'appels à projets ou à manifestation d'intérêt lancés par les ministères ou les Agences dépendantes de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Les conclusions à tirer de la situation financière du bloc communal ne peuvent uniquement reposer sur le montant de l'épargne ou, plus globalement sur les excédents comptables.

Le respect de la règle d'or s'impose à tous les budgets locaux et interdit en effet le déséquilibre budgétaire. L'analyse financière des collectivités locales ne peut donc s'arrêter à la constatation du respect de la règle d'or et doit ainsi être complétée par la mesure de l'évolution de l'investissement. Ainsi par exemple, pendant la baisse des dotations, les ratios d'épargne et de dette sont restés très satisfaisants, l'épargne ayant même légèrement augmentée. Cependant, les investissements avaient baissé de plus de 14 milliards d'euros par rapport au mandat précédent.

En 2023, les dépenses de fonctionnement sont alourdies par l'inflation et la hausse des taux d'intérêt, ainsi que par la forte hausse des dépenses de personnel. L'augmentation de 3,5 %, puis de 1,5 % du point d'indice et l'ajout de 5 points d'indice induisent une charge annuelle supplémentaire de plus de 2 milliards d'euros environ pour le bloc communal :

Md€	2022	2023	2024
Hausse du point d'indice de 3,5% instaurée en 2022	0,600	1,2	1,2
Hausse du point d'indice de 1,5% instaurée en 2023	-	0,250	0,500
Ajout 5 points instauré en 2023	-	-	0,523
TOTAL charges supplémentaire	0,6	1,45	2,223

Concernant les recettes, le fascicule 2 du rapport de la Cour fait état d'un gain pour les collectivités de près de 6 Md€ en 2022. Ce gain serait le résultat de la différence entre ce qu'auraient été les recettes de taxe d'habitation et de CVAE des régions, et les recettes de TVA attribuées aux collectivités pour compenser leur suppression en 2022. Le premier fascicule du rapport de la Cour faisait déjà état d'un gain de 6 Md€ induit par les modalités de compensation de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP).

Toutefois, l'AMF conteste ces gains. La loi de finances pour 2020 a en effet revalorisé les bases de THRP selon l'indice des prix à la consommation (IPC) au 30 septembre, soit 0,9%, et non selon l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre qui s'élevait à 1,2 %.

La compensation de la THRP a été calculée en 2020 à partir des taux de THRP à leur valeur de 2017 : les 6 100 communes et 280 EPCI ayant augmenté leur taux de THRP entre 2017 et 2019 se voient refacturer la partie du produit correspondant à cette augmentation de taux, prélevée sur leurs avances de fiscalité, et encaissée par le budget de l'État.

Le dispositif de compensation de la THRP s'est accompagné du gel des taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires de 2020 à 2022, du gel des taux issus de la répartition des différentes taxes d'équipement (TSE), du gel de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) sur la THRP à leur niveau de 2019, du gel des effets des délibérations prises sur la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) au titre des impositions dues en 2020, 2021 et 2022.

Le dispositif de compensation des pertes de THRP pour les intercommunalités via la TVA induit aussi des pertes de recettes. Pour mémoire, la compensation de la THRP est financée par un prélèvement sur la TVA pour les EPCI et pour la ville de Paris pour partie. S'ajoute la compensation de la CVAE financée aussi par un prélèvement sur la TVA.

Au total, si la THRP n'avait pas été supprimée, toutes choses égales par ailleurs, l'évolution aurait été la suivante

<i>Md€</i>	2020	2021	TOTAL
TH estimée	21,91	21,95	43,86
TFPB estimée	20,77	20,81	41,58
TOTAL estimé sans suppression de TH	42,68	42,76	85,44

Or, l'évolution des ressources de TH, de TFPB, et de la fraction de TVA a été la suivante :

<i>Md€</i>	2020	2021	TOTAL
TH réellement encaissée	21,22	-	21,22
TFPB réellement encaissée	20,77	34,30	55,07
Fraction de TVA encaissée	-	8,10	8,10
TOTAL estimé avec suppression de la TH	41,99	42,40	84,39

Ainsi la comparaison avant/après suppression de la TH implique une perte de plus d'un milliard d'euros pour le bloc communal :

<i>Md€</i>	2020	2021	TOTAL
TOTAL estimé avec suppression de la TH	41,99	42,40	84,39
TOTAL estimé sans suppression de la TH	42,68	42,76	85,44
Différence	- 0,69	- 0,36	- 1,05

Concernant la compensation de la THRP via la TVA, la Cour reprend les prévisions du programme de stabilité sur l'augmentation de 5,8 % des recettes de TVA en 2023. Cependant en 2023, la prévision d'évolution des quoteparts TVA versées aux collectivités est de 3,7 %⁷ par rapport à 2022. Cette augmentation est largement inférieure à l'actualisation des bases en 2023 (+ 7,1 %). En outre, comme le souligne d'ailleurs la Cour, une part croissante des ressources locales est désormais adossée à la conjoncture économique, affaiblissant à due concurrence le rôle contra cyclique des communes et des EPCI.

De surcroît, il est utile de souligner la volatilité des fractions de TVA en compensation de la suppression de la THRP et de la CVAE au bénéfice de la ville de Paris et des intercommunalités. Selon les estimations indiquées dans la loi de finances pour 2023, le produit de la TVA devait augmenter de + 5,1 % en 2023. Les services de l'État ont cependant confirmé en octobre 2023 que cette progression serait de + 3,7 %, ce qui

⁷ Annexes au PLF 2024 - Voies et Moyens (tome 1)

entraînera des corrections des versements dans le dernier trimestre 2023 pour les intercommunalités et la ville de Paris. Par ailleurs, le montant définitif de TVA nationale pour 2023 sera connu au premier trimestre 2024 et entraînera de nouvelles corrections des versements au premier trimestre 2024. Ces évolutions ne font l'objet d'aucune information aux élus locaux de la part des services de l'Etat. Or, ces décalages constituent un risque financier pour les intercommunalités qui ne peuvent pas sécuriser leur budget. Le taux d'évolution de la TVA nationale pour 2024, associé au PLF pour 2024, prévoit une progression de + 4,5 % à ce stade. Il ne sera sûrement pas repris entièrement dans la préparation budgétaire de ces collectivités qui appliqueront des progressions inférieures par prudence. Il semblerait utile de stabiliser ces reversements qui connaissent plusieurs modifications annuelles et qui laissent ces collectivités dans l'incertitude, et pour le moins, informer régulièrement les élus.

Par ailleurs, après la suppression de la THRP, 3,4Md€ d'impôts économiques perçus par le bloc communal ont aussi été supprimés par une réduction de moitié la valeur locative des établissements industriels (1,75 Md€ au titre de la taxe foncière, 1,56 Md€ au titre de la CFE). 18 000 communes et tous les EPCI ont été concernés. Si la compensation tient compte de l'évolution des bases, son calcul est réalisé sur des taux gelés à leur valeur de 2020.

La compensation de la CVAE a été minorée. La CVAE qui aurait dû être encaissée par les collectivités serait de 11,265 Md€ en 2023, soit un écart de 765 M€ par an par rapport à la compensation 2023 (10,5 Md€). L'AMF demande à connaître le montant précis de CVAE réellement encaissé par l'État au titre de l'année 2023.

La THLV a été sévèrement attaquée en 2023 puisqu'un peu plus de 2500 communes ont perdu le pouvoir de l'instaurer, en raison du nouveau décret sur le zonage TLV de tension, pris en application de l'article 73 de la loi de finances 2023. Si l'AMF a soutenu l'élargissement de ce zonage, elle demandait concomitamment la décorrélation de la THRS et de la THLV pour ne pas amputer le pouvoir fiscal des communes. Par ailleurs, les deux zonages du parc immobilier des résidences secondaires et du parc immobilier vacant sont tout à fait différents et correspondent à deux marchés immobiliers distincts.

Les exonérations et abattements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'appliquent aujourd'hui pour les logements sociaux financés avant 2021, et les logements intermédiaires achevés avant 2023 restent très mal compensées. La compensation est limitée sur les dix premières années après l'agrément pour les logements sociaux, or les exonérations longue durée peuvent durer jusqu'à 30 ans aujourd'hui.

L'AMF réitère donc la demande d'inscrire dans la loi le principe d'une compensation à 100% de tous les abattements et exonérations de TFPB lorsque ces dispositifs ont été décidés ou sont soutenus par l'État, et de façon pérenne (et non pas jusqu'en 2026, et pas seulement pour les dix premières années), pour garantir un modèle économique et fiscal de la construction juste pour les communes.

La revalorisation des bases de 7,1% s'est donc appliquée à des montants qui auraient dû être plus importants si le taux de ces taxes n'avait pas été gelés pendant trois ans. En outre, avant la suppression de la THRP, les deux tiers du produit fiscal reposaient pour moitié sur la THRP et sur la TFPB pour l'autre moitié. Désormais, plus 62% du produit fiscal s'appuie sur la TFPB.

Ainsi compte tenu des réductions inédites des marges de manœuvre du bloc communal, en euros constants (car il est indispensable de tenir compte de l'inflation), le montant des investissements risque de progresser faiblement par rapport à 2022. Les investissements subissent en outre une l'inflation qui peut être plus ou moins importante selon la date à laquelle les marchés sont conclus et les investissements réalisés. L'impact de la hausse des prix sur les budgets locaux peut être ainsi bien plus important qu'une moyenne annuelle.

La contraction de l'investissement du bloc communal observée depuis 2014 semble ainsi devenir structurelle.

Les dommages collatéraux de la suppression quasi totale du levier fiscal

L'anéantissement progressif des marges de manœuvre et la concentration du panier fiscal sur les seuls propriétaires affaiblissent la capacité d'agir des communes et des EPCI. La preuve en est avec la multiplication des dispositifs de soutien mis en place par l'Exécutif pour maintenir les équilibres suite au retour de l'inflation : la réduction continue du levier fiscal débouche en effet sur la multiplication des filets de sécurité, certaines collectivités n'ayant plus assez de marge de manœuvre pour faire face aux retournements de la conjoncture.

La réduction du levier fiscal pèse aussi sur la visibilité des décideurs locaux pour ajuster les recettes au financement des grandes priorités nationales. La nouvelle donne fiscale à la main de l'État, la baisse de la DGF, le fléchage des dotations, sont autant de freins au financement des grandes priorités nationales, l'autofinancement nécessaire au bouclage des plans de financements devenant difficile à estimer. En l'état, les équilibres et les marges de manœuvre des collectivités pourraient ne pas leur permettre de participer à une augmentation annuelle des

investissements écologiques évaluée à de 6,5 Md€ par an⁸. Ce montant représente en effet pour l'ensemble des collectivités 10 % d'augmentation annuelle de leurs investissements. Les 62 Md€ de prélèvement sur la DGF auraient été bienvenus pour participer au financement de la transition énergétique, du logement, à la réindustrialisation le pays, plutôt que d'être absorbés par un déficit qui ne se réduit pas.

Participation des collectivités locales à la réduction du déficit de l'État

La Cour des comptes⁹ recommande une nouvelle restriction des ressources locales via une diminution de la part de TVA qui leur est affectée.

L'AMF rappelle que les collectivités locales contribuent à la réduction du déficit de l'État depuis 2010 à hauteur de 62 milliards d'euros pour le seul bloc communal, avec l'encadrement, le gel puis la réduction de la DGF.

Les taxes locales participent aussi à la réduction du déficit de l'État puisque la CVAE supprimée pour les collectivités locales en 2023, continuera d'être encaissée par l'État jusqu'en 2027. Il en a été de même pour la THRP, supprimée pour les collectivités locales en 2021 et continuant d'être encaissée par l'État en 2021 et en 2022.

La suppression des ressources locales aggrave en outre le déficit du budget de l'État. Outre la compensation de taxes locales supprimées, la réduction progressive du levier fiscal local pèse sur le budget de l'État : certaines collectivités locales n'ayant plus assez de marge de manœuvre fiscale pour faire face aux retournements de la conjoncture, les filets de sécurité se sont multipliés.

Les collectivités locales sont pourtant un atout pour l'équilibre des comptes de la Nation, finançant en effet plus de 70 % de l'investissement public hors R & D. Leurs dépenses représentent moins de 12 % du PIB et restent inférieures à la moyenne européenne à 18 %. En outre l'ensemble de la dette des APUL reste stable aux alentours de 9 % du PIB depuis 1995, alors que la dette publique totale à 56,5% du PIB en 1995, est à plus de 112 % du PIB au premier trimestre 2023¹⁰

⁸ Source : I4CE, Les besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité carbone, octobre 2022

⁹ Rapport sur les finances publiques locales 2023 – Tome II

¹⁰ INSEE

Sur l'objectif partagé d'amélioration de la péréquation

L'AMF réfute la terminologie de « péréquation verticale » pour qualifier la péréquation existant au sein de la DGF : la progression de la péréquation est entièrement financée par les écrêtements internes à la DGF. Il s'agit donc bien d'une péréquation assurée par les collectivités elles-mêmes.

L'AMF s'oppose à un renforcement de la péréquation au sein de la DGF qui serait financé par les parts forfaitaires, dans le cadre d'une enveloppe constante, comme le propose la Cour. Elle estime au contraire que l'État doit participer au renforcement de la péréquation, en vertu de la solidarité nationale. La DGF doit ainsi renouer avec le principe de la péréquation verticale, d'autant plus que les dispositifs horizontaux de solidarité existent par ailleurs (FPIC, mécanismes au sein des EPCI, etc.).

Au-delà, diminuer à l'aveugle les montants individuels de dotation forfaitaire via l'écrêtement ne permettra pas de réduire de manière équitable les écarts de dotation forfaitaire. L'écrêtement communal n'est pas exempt d'effets contre-péréquateurs, qui se sont d'ailleurs amplifiés avec les réductions massives de dotation entre 2014 et 2017 puis le gel de la DGF. En effet l'écrêtement concerne d'une part des communes relativement pauvres : le seuil de potentiel fiscal au-delà duquel s'applique l'écrêtement demeure faible, malgré son relèvement en 2022. D'autre part, un nombre croissant de communes ne perçoit plus de dotation forfaitaire ; cela a pour double effet qu'elles ne participent plus au financement de la péréquation, alors même qu'il s'agit le plus souvent de communes à niveau élevé de potentiel fiscal, et que l'effort se reporte sur les autres communes. Comme le rappelle la Cour, la disparition de la dotation forfaitaire de la Ville de Paris, dont l'écrêtement en 2022 représentait quasiment 20 % de l'écrêtement total des communes, aura un effet de report massif si l'écrêtement devait être réintroduit. La question du financement des besoins internes à la DGF et notamment de la hausse de la péréquation se posera donc nécessairement dès 2024, sauf à réintroduire la revalorisation annuelle de la DGF.

Par ailleurs, la suppression de la dotation forfaitaire revient, pour les communes concernées, à leur faire porter le financement de compétences régaliennes. Ainsi des compétences régaliennes exercées au nom de l'État (gestion des registres d'état civil et des registres électoraux, organisation locale des élections, délivrance des titres d'identité, pouvoirs de police du maire, etc.) se retrouvent financées par l'impôt local, alors même que le pouvoir fiscal des communes ne cesse de se réduire.

La péréquation horizontale est également financée par le budget des intercommunalités, à travers la diminution annuelle de la dotation de compensation. Cette dernière représente presque les trois quarts de la DGF des EPCI, et est écrêtée chaque année depuis 2012 afin de financer les contraintes qui pèsent sur l'enveloppe de la DGF du bloc communal (hausse de la population, hausse des dotations de péréquation DSR et DSU, hausse de la dotation d'intercommunalité, etc.). Depuis 2012, plus de 1 Md € ont été prélevés sur la dotation de compensation des EPCI à FP (le taux moyen annuel d'écèlement est de - 1,85 %). Ce système porte une atteinte au principe de la compensation des réformes fiscales et l'AMF a toujours plaidé pour que les compensations fiscales soient maintenues dans la durée et toute réforme serait de nature à inquiéter les collectivités qui bénéficient également d'autres compensations d'impôts locaux supprimés. Les élus sont, par ailleurs, relativement prudents au regard des mécanismes dits « dynamiques » qui viseraient à utiliser l'argent dû aux collectivités locales pour opérer des rééquilibrages entre elles, dans une période financièrement compliquée pour les collectivités.

L'AMF ajoute que l'écèlement sur les parts forfaitaires n'est pas le seul vecteur de financement horizontal de la péréquation au sein de la DGF. Ainsi, la réforme de la Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), déployée de 2020 à 2023, a été menée sans crédits dédiés supplémentaires. Cette revalorisation aurait dû être financée au moins en partie par l'État, comme l'avait proposé le CFL en juillet 2019. L'AMF regrette que cette dotation des communes d'outre-mer ne soit pas évoquée par la Cour.

Au total, l'AMF réitère sa demande d'un retour à l'indexation de la DGF sur l'inflation, condition du respect de la parole de l'État et de la capacité d'action des communes. La revalorisation de la DGF de 320 millions d'euros en 2023 (+ 1,7 % pour le bloc communal), si elle constitue une première étape, est loin de compenser l'inflation prévue pour 2023, qui s'ajoute à celle supportée en 2022. Contrairement à ce qu'affirme la Cour, cet abondement n'a pas supprimé totalement l'écèlement en 2023, les EPCI ayant subi une minoration –certes plus limitée que les années passées– de leur dotation de compensation (27 M€). L'indexation à hauteur de l'inflation est nécessaire pour maintenir le montant de l'enveloppe en euros constants et pour répondre à la question du financement de la péréquation au sein de la DGF.

L'AMF précise également qu'il est nécessaire de revenir à une progression équilibrée et suffisamment dynamique de la DSU et de la DSR en PLF 2024. La revalorisation de la DGF est enfin indispensable pour engager une réforme de la DGF, qui devra notamment s'attacher à réduire

les écarts de dotation non justifiés par des différences de situation. Cette réforme nécessitera de réinterroger les critères de répartition. Cela concerne à la fois les critères de ressources (notamment le potentiel fiscal et financier des communes), qui comme l'indique la Cour, ont largement perdu leur pertinence en raison des suppressions successives de ressources locales, et les critères de charges. Enfin, cette réforme devra être articulée avec celle des dispositifs de péréquation horizontaux, comme le suggère la Cour.

L'AMF s'oppose aux propositions de la Cour sur la péréquation de la DETR et de la DSIL. L'AMF dénonce ce mélange des genres entre le soutien aux priorités définies par l'État, et la péréquation qui a pour objectif de réduire les inégalités entre les collectivités. L'AMF propose par ailleurs la simplification des procédures d'attribution, ainsi que la constitution d'un seul dossier par projet pour accéder à l'ensemble des dotations, et non un projet par dotation. Le principe « dites-le nous une fois » serait ainsi respecté.

L'AMF s'oppose aux propositions de la Cour sur le FCTVA. La Cour indique en effet que « À effort financier constant pour l'État, le taux de prise en charge par le FCTVA serait réduit, tandis que seraient augmentées les dotations de l'État à l'investissement qui concourent à la transition écologique. ».

Le FCTVA n'est pas d'une dotation d'investissement. Le FCTVA a pour objectif de compenser en partie, sur certaines dépenses d'investissement, la TVA réglée par les collectivités locales.

Les collectivités locales portent plus de 70 % des investissements publics. Cette compensation forfaitaire permet une affectation libre d'emploi et donc immédiatement mobilisable. Transformer le FCTVA en dotation fléchée aurait pour conséquence de déséquilibrer tous les programmes d'investissements et constituerait un risque d'effondrement à court terme.

L'équilibre des budgets locaux dépend de la couverture de la dette par les ressources propres. Le FCTVA, ressource propre externe, participe ainsi directement à l'équilibre financier des collectivités locales. Transformer le FCTVA en dotation modulable, conduirait à placer l'ensemble des collectivités locales en situation de déséquilibre structurel puisque le FCTVA ne serait plus une ressource propre.

Cette difficulté se doublerait d'un risque systémique pour les marchés financiers, les prêteurs devant revoir à la hausse le montant de leurs fonds propres : l'ensemble des notations attribuées aux collectivités locales seraient en effet revues à la baisse, l'exclusion du FCTVA des

ressources propres impliquant le bouleversement de l'analyse du risque collectivités locales.

L'AMF s'oppose aux propositions de la Cour concernant la péréquation dans l'intercommunalité. L'accroissement des volumes financiers du FPIC et du FSRIF et la modification de leur mode de répartition ne sont pas des réformes attendues. En outre, dans un contexte de réduction des marges de manœuvre, le renforcement de la péréquation réduirait les ressources des collectivités contributrices.

Par ailleurs, modifier la répartition du reversement ou du prélèvement du FPIC entre les communes d'un ensemble intercommunal pour l'aligner sur celle qui existe entre les ensembles intercommunaux (c'est-à-dire en fonction de l'indice synthétique de reversement qui tient compte pour 60 % de l'écart au revenu moyen national, 20 % de l'écart au potentiel financier agrégé moyen national et 20 % de l'écart à l'effort fiscal moyen national) nécessite des simulations précises afin de mesurer pleinement les impacts. Enfin, assouplir les conditions de majorité pour répartir de manière dérogatoire ou libre le FPIC – comme le propose la Cour – n'est pas une solution pour les intercommunalités, sauf à chercher à imposer des répartitions qui pourraient être défavorables aux communes sans leur accord. D'ailleurs l'inverse n'est pas possible ! En effet, les fiches de notification du FPIC sont envoyées par les préfetures aux seuls EPCI à fiscalité propre, les élus des conseils municipaux n'ont donc pas toujours ces informations relativement complexes. Il est, au contraire de la proposition de la Cour, nécessaire de privilégier les accords locaux tels qu'ils existent aujourd'hui en apportant de l'ingénierie financière aux élus locaux. La transparence est la seule solution durable et acceptable pour les communes comme pour l'intercommunalité.

Le versement de la DGF territoriale, au niveau intercommunal, pour favoriser la péréquation au sein même des EPCI ne résoudra jamais les problèmes d'écart de richesse au sein des territoires. Cette possibilité existe d'ailleurs déjà dans la loi, sans qu'aucun territoire ne se soit saisi de cette opportunité. Il s'agit en effet d'éviter la tutelle des intercommunalités sur les communes, dans un contexte où les enjeux de la réindustrialisation, du réchauffement climatique et de la crise sociale sont importants. Il serait très risqué de priver des communes des recettes de DGF qui représentent une part significative de leur budget.

Contractualisation

L'AMF souscrit à une partie des observations de la Cour portant sur la multiplication « des contrats qui nuit à leur cohérence globale et complique leur accès pour les collectivités », le maintien de nombreux

appels à projet ou à manifestation d'intérêt portés par l'État sur des thèmes voisins ainsi que leur contradiction avec l'ambition affichée d'agrégation et de transversalité des CRTE. Elle partage également l'appréciation de la Cour sur « l'absence de vision globale de leur financement ».

En revanche, elle s'étonne de ses développements sur « le renforcement du rôle des chefs de file » et l'accroissement de la portée des « conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) ». Pourquoi utiliser ce qui ne fonctionne pas - depuis près de 10 ans – et dont le concept reste flou, et chercher à lui donner des missions supplémentaires ?

De même, l'AMF s'interroge sur les parties concernant la poursuite « de la rationalisation des compétences » considérant qu'il s'agit d'un autre objectif que ceux portés par la contractualisation entre l'État et les collectivités, qui vise avant tout à accompagner la mise en œuvre des politiques publiques locales.

S'agissant des propositions de la Cour, l'AMF aurait préféré une analyse porteuse davantage de novation en la matière. Le foisonnement contractuel -et sa persistance malgré la création des CRTE- n'a pas permis de rationaliser le paysage contractuel. Une telle ambition s'avère particulièrement complexe, lourde à gérer (multiplicité des durées, des périmètres et des acteurs y compris étatiques concernés par les différents dispositifs publics).

Sur les CRTE, les communes et leur intercommunalité se sont assez vite interrogées sur leur réelle valeur ajoutée, craignant en l'absence d'engagements financiers pluriannuels qu'il ne s'agisse que d'un affichage au moment où de nouvelles contraintes apparaissent (ZAN, réforme CVAE, inflations, crises, etc.).

La proposition de la Cour visant à « renforcer la portée des dispositifs contractuels, en laissant le temps nécessaire à leur négociation » pourrait être intéressante si ces dispositifs s'accompagnent de réels moyens financiers permettant une visibilité annuelle ou pluriannuelle (et non de recyclage de crédits) et d'ingénierie pour toutes les intercommunalités et communes.

En effet, les enquêtes de 2021 et 2022 de l'AMF soulignent ainsi des financements dédiés très insuffisants et une absence de visibilité pluriannuelle (recyclage des crédits), une articulation complexe entre CRTE et contrats préexistants, le maintien des appels à projets et un contrat global parfois lourd et complexe, nécessitant un besoin d'ingénierie. S'ajoute une inquiétude quant au rôle des communes se considérant écartées des CRTE, les objectifs étant définis par l'État, puis directement soumis aux communes par les préfets.

L'évolution des CRTE en tant que « contrats de réussite pour la transition écologique » dans le cadre de la planification écologique est une mesure, tandis que demeure la démarche relativement descendante de l'État selon un calendrier trop resserré. Si elle doit permettre de maximiser l'action des communes et de leur intercommunalité en faveur de la transition écologique, il est indispensable de leur donner plus de visibilité quant à leurs moyens et de respecter leurs compétences, leurs rôles et le choix des projets.

Concernant les CPER « mobilité », l'AMF souscrit au constat de la Cour qui dénonce un pilotage insuffisant des contrats par l'État. Le rapport souligne que ces CPER ont également « souffert d'un calendrier irréaliste, à rebours des ambitions affichées par l'État ». Par ailleurs, les intentions de prise en compte des spécificités régionales figurant dans les pré-mandats des préfets n'ont pas été reprises dans les mandats définitifs.

Sur le calendrier, la transmission des mandats CPER devait être faite courant février, mais les mandats de négociation des contrats de plan État-régions (CPER) n'ont été transmis aux préfets qu'en juin. Le calendrier des discussions avec les régions s'annonce donc serré. Déjà en mars, il était jugé difficile à tenir. Concernant les montants des investissements, l'État prévoit une enveloppe de 8,6 milliards d'euros pour la période 2023-2027. Toutefois, pour Régions de France, cette enveloppe est insuffisante estimant que les montants alloués aux transports sur 2015-2022 s'élevaient au total à 11,7 milliards d'euros : 7,1 milliards d'euros pour les CPER 2015-2020, 1,7 milliard d'euros pour leur prolongation en 2021-2022, auxquels elle ajoute 2,9 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance et de la loi d'orientation des mobilités.

L'AMF conteste un mécanisme d'auto assurance permettant à l'État de se défaire sur les collectivités locales

Cette proposition modifie les rapports institutionnels entre l'État et les collectivités locales par le biais comptable. Cette nouvelle vision de l'organisation du pays qui serait désormais fondée sur la partition des risques est très éloignée des principes actuels. La Constitution instaure en effet un État unitaire décentralisé qui implique le partage de la charge de l'intérêt général entre l'État et les collectivités.

Au-delà, l'AMF alerte sur les conséquences d'une nouvelle réduction des ressources locales affectées au financement des services publics et à l'investissement. Cette disposition sur l'auto-assurance pourrait être synonyme, si elle n'était pas volontaire, d'écurement imposé des recettes. Il y aurait dans ce cas une atteinte nouvelle et grave à la libre administration des budgets locaux.

Elle intervient de surcroît dans un contexte de recentralisation des recettes des collectivités locales qui les prive de marges de manœuvre : après avoir nationalisé leurs recettes, il est contradictoire que l'État se désengage de l'exercice de la solidarité financière.

Enfin, cette proposition serait éventuellement susceptible d'accroître les marges de manœuvre des collectivités aux recettes dynamiques, mais elle ne serait en rien une réponse pour les collectivités qui font face à de faibles recettes fiscales et à des charges élevées.

La Cour estime « opportun que le Haut conseil des finances publiques locales émette un avis sur les dispositions du projet de loi de finances qui intéressent les relations financières des collectivités territoriales avec l'État ». L'AMF rappelle cependant que le projet de loi de finances est présenté chaque année et en priorité devant le Comité des finances locales. L'AMF demande ainsi à la Cour de justifier des raisons pour lesquelles le CFL, institution élue démocratiquement par l'ensemble des collectivités, ne pourrait continuer d'exercer cette mission qui rentre parfaitement dans son objet.

CNRACL

Fort de ces contributions sur la protection sociale et dans la continuité des réflexions engagées l'AMF a lancé récemment des travaux sur l'équilibre des régimes de retraite dans la FPT avec l'ensemble des présidents des organismes sociaux de la FPT, à l'initiative de l'AMF. Limiter la réponse à une augmentation des cotisations ne répond en rien aux enjeux et besoins qui pèsent aujourd'hui sur l'ensemble des risques sociaux des agents territoriaux et leurs organismes de gestion. Il est urgent de travailler à regarder les interactions entre retraites, invalidité, maladies, prévention, handicap.

Une des principales difficultés mises en avant de la CNRACL est son déficit structurel depuis 2020 dû à :

- *La participation de la CNRACL à la compensation entre les régimes. La CNRACL est un important contributeur au titre de la compensation démographique entre les régimes, dont les transferts représentent 7 % de ses charges (800 M€ en 2022). Au total et depuis la création des mécanismes de compensation en 1974, la CNRACL a contribué à hauteur de près de 80 milliards à la solidarité entre régimes (48,8 Md€ pour la compensation et 28,5 Md€ pour la surcompensation).*
- *Le déclin du rapport démographique dû à la montée des contractuels. En effet, la population cotisante du régime décroît depuis 2016, alors qu'elle avait régulièrement augmenté dans le passé. Ce renversement de*

tendance, qui risque de se poursuivre à court terme, se reflète via un indicateur central en matière de retraites : le rapport démographique. Ce ratio, qui mesure le nombre de cotisants pour un retraité, est ainsi passé de 2,3 à 1,7 entre 2007 et 2017 pour être aujourd'hui à 1,25. Cette tendance se poursuivra dans les années à venir en raison des départs en retraite d'effectifs importants de fonctionnaires territoriaux recrutés à l'occasion de la première vague de décentralisation. Mais cette baisse du ratio s'explique aussi par la montée des recrutements de contractuels dans la fonction publique, qui sont affiliés au régime général de la CNAV. On estime qu'un recrutement sur 2 dans la FPT se fait aujourd'hui par recrutement direct.

- Et enfin, de façon moins structurelle, les dettes des employeurs défaillants. Ces défauts de paiement sont en nette augmentation : en 2020, ce sont, en effet, plus de 318 millions d'euros de contributions qui n'ont pu être honorées. Ce défaut de paiement est essentiellement imputable à des structures relevant de la fonction publique hospitalière qui cumulent 258,6 millions d'euros de créances (81,14% du total des créances). De leur côté, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux défaillants ne représentent que 18,6% des sommes dues à la CNRACL (59,5 millions d'euros). Trois employeurs défaillants affichent des créances particulièrement lourdes : le centre hospitalier d'Ajaccio (76,37 millions d'euros) qui ne verse plus sa contribution patronale depuis 2007, le Centre hospitalier universitaire de Martinique (40,72 millions d'euros) et la Ville de Fort-de-France (20,43 millions d'euros).

Envisagée une augmentation des cotisations versées par les employeurs pour équilibrer les comptes de la CNRACL nécessite de poser plusieurs pré-requis et appelle à une vision globale et transversale.

Une augmentation d'1 point de cotisation équivaut environ à 600 M€ de dépenses supplémentaires annuelles pour les employeurs territoriaux, déjà contraints par ailleurs. À noter aussi que dans quelques mois la réforme APR annoncée par le ministre de la Transformation et Fonction publiques risque d'augmenter l'assiette de cotisation.

Il est donc indispensable :

- d'avoir dès maintenant une vision globale : taux (réforme des retraites) + assiette (réforme des rémunérations),
- de questionner le champs des cotisants au regard des recrutements de plus en plus nombreux de contractuels,

- *de recouvrer les créances auprès des employeurs défaillants : une augmentation de cotisation ne doit pas servir à couvrir ces dettes,*
 - *de mettre fin à la compensation de la CNRACL vis-à-vis des autres régimes,*
 - *de regarder l'interaction entre retraites, invalidité, maladies, prévention, handicap afin de prendre en compte tous les paramètres sociaux et leurs incidences financières à l'ensemble des organismes concernés et en évaluer les impacts.*
-