Cour des comptes

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2024

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

Fascicule 1

Juillet 2024

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

Réponses reçues à la date de la publication (22 juillet 2024)

Réponse de la présidente de Régions de France 4
Réponse du président de Départements de France..... 12
Réponse du président d'Intercommunalités de France 17
Réponse de la présidente de France Urbaine 21
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)..... 24
Réponse du président de Villes de France (VdF) 39
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)..... 41

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le Premier ministre
Monsieur le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE

Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur la situation financière des régions en 2023 (I), sur la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (II) ainsi que sur la situation financière des collectivités et régions d'outre-Mer (III).

I. La situation financière des régions en 2023

Les conclusions de la Cour concernant l'évolution des finances régionales rejoignent les alertes émises par Régions de France tout au long de l'année 2023, à savoir « une situation financière en repli » qui « s'est dégradée en 2023 sous l'effet du ralentissement des produits et d'une accélération des charges de fonctionnement ».

Régions de France partagent ainsi le constat de la Cour estimant que les régions ont été « pénalisés en 2023 par la composition de leurs recettes ». La Cour souligne ainsi une « dynamique ralentie » de TVA pour l'année 2023, dont les recettes ont été plus dégradées qu'anticipées. La fraction de TVA allouée aux régions, qui représente désormais 54,7 % de leurs recettes de fonctionnement, a enregistré une croissance de + 2,76 % en 2023, soit une progression inférieure à l'inflation constatée. Il est utile de rappeler que les prévisions budgétaires anticipaient une croissance de + 5,1 % en LFI 2023, actualisée à + 3,7 % en PLF 2024, soit un différentiel de près de 370 M€ pour les régions par rapport aux prévisions initiales.

De la même manière qu'en 2023, une « régularisation négative interviendra en 2024 au titre d'un excès de versement » et qui ne pourra malheureusement pas être imputée comptablement sur l'exercice 2023, affectant ainsi sa sincérité. Afin d'éviter à l'avenir ces régularisations affectant le budget N+1 de la collectivité, Régions de France se félicite que le Gouvernement ait repris au sein de la LFI 2024 une demande formulée par les régions visant à ce que « l'ensemble des fractions de TVA (soient) régularisées au fil de l'eau en cours d'année en fonction des recettes effectives, comme c'est le cas depuis l'origine de la TVA qui a remplacé la DGF des régions ». Les régions demandent également que cette évolution positive s'accompagne d'une information accrue et plus régulière de la part des services de l'État pour une recette qui représente plus de la moitié de leurs ressources. À titre d'illustration, les collectivités territoriales n'ont pas été informées, notamment lors de la réunion du Haut conseil des finances publiques locales en date du 9 avril dernier, de la révision à la baisse de la prévision de TVA pour 2024 par le PSTAB 2024/2027 (+ 3,2 %) par rapport aux prévisions de la LFI 2024 (+ 4,5 %).

Concernant l'évolution des autres recettes des régions, les parts variables de TICPE perçues par les régions enregistrent une baisse de - 100 M€ en 2023 « sous l'effet de la diminution de la consommation » des carburants. Cette tendance baissière devrait se poursuivre en 2024 selon le PSTAB 2024/2027. Par ailleurs, un rapport intermédiaire de la direction générale du Trésor publié en décembre dernier, et portant sur « les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone », anticipe une baisse du produit de TICPE de – 42 % à horizon 2030 et une extinction en 2050. Pour les régions, qui perçoivent environ 1,1 Md€ de fraction de TICPE correspondant à des parts variables selon la consommation des carburants, cette baisse conduirait à une perte de recettes pour elles de 460 M€ à horizon 2030 et donc de 1,1 Md€ en 2050. Le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation a enregistré une hausse de + 7,6 % en 2023 mais, comme le rappelle à juste titre la Cour, « son montant (2 Md€) reste toutefois inférieur à celui des années 2017 à 2021 » (son produit avait atteint 2,3 Md€ en 2019). Cette hausse résulte à la fois d'une reprise de la vente de véhicules neufs en 2023 et de mesures fiscales décidées par plusieurs Régions (suppression de l'exonération pour les véhicules hybrides et / ou relèvement du tarif du cheval fiscal).

Toutefois comme la Cour le rappelle, la plupart des régions « ont régulièrement augmenté le prix du cheval fiscal, ce qui réduit les marges possibles de relèvement ultérieur dans la limite du plafond national (de 60 €) ». En raison de la non-compensation aux régions de l'exonération de droit de cartes grises pour les véhicules 100 % électriques depuis 2020, dont la part dans la vente de véhicules neufs est passé de 2 % en 2019 à 17 % en 2023, soit une potentielle moindre recette pour les régions de - 68 M€ en 2023[1], le produit de cette taxe est appelé à décroitre inexorablement au cours des prochaines années (la LFI 2024 prévoyant une baisse de - 5,6 % en 2024).

S'agissant des dépenses de fonctionnement des régions, elles ont augmenté de + 5,2 %. Cette hausse, de près d'1,2 Md€, traduit l'augmentation des dépenses énergétiques supportées par les régions, principalement dans le secteur des transports et des lycées. La Cour souligne à ce titre que « à l'instar de 2022, la hausse des achats a principalement concerné les contrats de prestation de service de transport (+ 0,6 Md€, soit + 27,7 % en 2023 et + 0,9 Md€, soit + 48,5 % depuis 2019). La hausse constatée en 2023 correspond pour partie à la prise en charge des surcoûts des hausses d'énergie des contrats avec la SNCF au titre de l'année 2022 » et que « Les dépenses d'eau, énergie et chauffage

[1] *Montant estimé à partir d'un niveau de vente de 301 703 véhicules 100 % électriques en 2023, d'une moyenne de 5 CV par véhicule et d'un montant moyen du CV de 45 €.*

directement prises en charge par les budgets des régions ont également fortement augmenté (+ 0,1 Md€, soit + 69,6 %). Sous l'effet de la hausse de ces dépenses par les lycées, leurs dotations de fonctionnement ont fortement crû en 2023 pour la seconde année consécutive (+ 0,2 Md€, soit + 16,9 % en 2023 après + 0,1 Md€, soit + 7,7 % en 2022) ».

Concernant les dépenses de personnel, la hausse constatée de + 4,5 % en 2023 découle principalement des mesures salariales en faveur des agents publics décidées par le Gouvernement en 2022 et 2023 : elles se traduisent par une augmentation cumulée des dépenses régionales de près d'un demi-milliard d'euros entre 2022 et 2024. Régions de France tient à rappeler que les dépenses de personnel des régions représentent seulement 6,12 % des dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités en 2023 contre 6,13 % en 2022 alors que les régions représentent 12 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités. Par ailleurs, les régions ont une maitrise rigoureuse de leurs dépenses de personnel comme en atteste la part des dépenses de personnel rapportée à l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement, qui est en baisse de - 0,2 % entre 2023 et 2022 (passant de 18,88 % à 18,85 %) mais également par rapport à 2016 (18,97 %) alors même que les régions ont intégré au cours de cette période le transfert des compétences transports scolaires et interurbains et de développement économique.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement des régions, sous l'effet de l'inflation, ont progressé plus rapidement (+ 1,2 Md€) que leurs recettes (+ 0,9 Md€) qui ont connu un fort ralentissement entrainant une dégradation de leur épargne brute, en recul de - 5,8 % par rapport à 2022 (soit - 300 M€) et de - 9,2 % par rapport à 2019 (soit - 600 M€). Le taux d'épargne brute pour l'ensemble des régions diminue de - 6,1 % entre 2022 et 2023, la Cour relevant que ce dernier « a diminué dans plus de la moitié des régions en 2023 ». Comme la Cour le constate, « Compte tenu de la poursuite de l'augmentation des remboursements d'emprunts en 2023 (2,3 Md€, soit + 0,2 Md€ ou + 8 %), l'épargne nette (3,6 Md€) s'est dégradée (- 0,5 Md€, soit - 12,8 %). Elle est moins élevée (de - 5,2 %) que la moyenne des années 2017 à 2022 » et que cette dernière « a baissé dans un nombre plus important de régions en 2023 (dix) qu'en 2022 (quatre) ». Régions de France souligne que les régions n'ont pas bénéficié en 2022, ni en 2023, des dispositifs visant à compenser partiellement aux collectivités la hausse des coûts de l'énergie, ni des 100 M€ à destination des AOM en 2023 alors que leur situation financière actuelle est structurellement plus dégradée que celle des collectivités bénéficiaires.

Malgré un recul sensible de leur épargne nette, ainsi que la Cour le souligne, « les dépenses réelles d'investissement des régions (14,2 Md€) ont fortement augmenté en 2023 (+ 0,8 Md€, soit + 6,3 %, après - 0,1 Md€, soit - 0,7 % en 2022 ». Les régions maintiennent ainsi des dépenses d'investissement à un niveau historique et qui, « hors fonds européens, apparaissent avoir dépassé d'un quart celles des années 2016 et 2017 qui suivaient les élections régionales ». Ces investissements sont cruciaux pour soutenir la décarbonation de notre économie et la transition écologique. Comme la Cour le relève, « Sur un plan fonctionnel, les transports sont le premier poste d'investissement des régions (3,6 Md€) » avec un « doublement des dépenses d'investissement consacrées aux transports publics de voyageurs depuis 2017 et d'une hausse d'un tiers depuis 2019 ». De plus, « les dépenses d'investissement dans l'enseignement du second degré dépassent ainsi d'un cinquième celles de 2020 » en finançant principalement les rénovations énergétiques des lycées.

En raison de la forte baisse de leur épargne nette et afin de maintenir ce haut niveau d'investissement indispensable à l'atteinte des objectifs de la France en matière de transition écologique, les régions ont accru leur recours à l'emprunt en 2023 se traduisant par une dégradation de leur ratio de désendettement qui dépasse le niveau atteint en 2020 lors de la crise sanitaire, soit 6,1 ans, alors que ce dernier s'était amélioré en 2021 et 2022. La Cour constate également que « pour la seconde année consécutive, les régions ont puisé dans leur trésorerie pour financer leurs investissements (- 0,9 Md€ en 2023, après - 2,8 Md€ en 2022) » et que le solde de leur compte au Trésor (1,7 Md€) atteint son plus bas niveau depuis 2017.

Régions de France souscrit ainsi au constat de la Cour estimant que « devant les incertitudes qui affectent leur situa(on financière en 2024, les collectivités disposent de pouvoirs inégaux sur les recettes » où « les régions disposent de pouvoirs fiscaux réduits (majora(on du tarif de l'une des fractions de l'accise sur les produits énergétiques - ex-TICPE - et de celui de la taxe d'immatricula(on des véhicules automobiles) », ces deux recettes régionales étant par ailleurs confrontées à une baisse structurelle, nécessitant une évolution du modèle de financement des régions.

Ces constats sont également repris par I4CE et La Banque Postale au sein de leur étude « Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climats ». Ce rapport conclut que « Les régions, sur lesquelles reposent notamment de très lourds investissements ferroviaires, font en particulier très vite face à d'importantes difficultés : le délai de désendettement de ces dernières s'établit ainsi selon les scénarios entre plus de huit ans et plus de douze ans en 2030, contre moins

de six ans aujourd'hui ». L'étude émet deux hypothèses consistant soit à « diminuer la contribution, des régions pour les infrastructures et le matériel roulant, à condition d'avoir identifié les acteurs en capacité de prendre le relais (État, Union européenne...) », soit à « revoir l'architecture budgétaire des conseils régionaux en leur allouant de nouvelles ressources ».

Ainsi, sans affectation de nouveaux financements dynamiques, les Régions seront contraintes de revoir à la baisse leurs investissements. C'est la raison pour laquelle Régions de France réitère ses demandes visant d'une part à recentraliser les parts régionales de TICPE et de la taxe sur les certificats d'immatriculation et les remplacer par une fraction de fiscalité dynamique, d'autre part à assurer le financement des mobilités et faire évoluer le modèle économique des péages ferroviaires, enfin à engager sans délai un travail approfondi sur le financement de la transition écologique.

II. La participation des collectivités au redressement des finances publiques

La Cour relève « une contribution incertaine des collectivités au redressement des finances publiques » au regard des objectifs fixés par la LPFP 2023/2027. Dans ce cadre, l'article 17 de la LPFP a fixé un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales de + 4,8 % en 2023 qui a été dépassé par les collectivités prises dans leur ensemble en 2023.

Toutefois, afin d'établir des comparaisons annuelles à périmètre constant, Régions de France tient à rappeler qu'il convient de retraiter les effets de périmètre et les dépenses qui s'imposent aux régions : poursuite du transfert FEADER et Natura 2000, gestion des fonds européens, péages ferroviaires, protocole État/régions en faveur des formations sanitaires et sociales, fonds européens...

Les administrations publiques locales (APUL) ont dégagé un solde négatif de - 9,9 Md€ en 2023, soit - 0,4 % en point de PIB contre - 0,3 % attendu en LPFP 2023/2027. Ce faible écart s'explique en premier lieu par une atonie des recettes des collectivités et pour les régions, comme cela a été développé précédemment, par une progression de ces dernières inférieures à l'inflation. Les collectivités sont ainsi confrontées à une problématique de volatilité de leurs recettes, sur lesquelles elles n'ont pas pratiquement plus de marge de manœuvre, ne disposant d'aucun pouvoir de taux, et non à une problématique de non-maîtrise de leurs dépenses. Au sein des APUL, le solde négatif des seules collectivités territoriales est de - 5,5 Md€, soit moins de 0,2 % de PIB. Si l'on se réfère aux tableaux de la

Cour présentés aux pages 47 et 48, au cours de la période 2019/2023, les collectivités territoriales ont dégagé un solde cumulé positif de + 1,9 Md€ alors que l'État a dégagé un solde négatif cumulé de - 690,7 Md€ au cours de cette même période. Les collectivités territoriales ne sont pas donc responsables du déficit de la nation comme en atteste également la stabilité de la part de la dette des APUL qui, comme la Cour avait pu le relever dans son rapport public annuel 2023, est passée « de 9,4 points de PIB en 1994 à 8,4 points de PIB en 2021 ».

Le poids de la dette des APUL rapporté à l'ensemble de la dette publique est également en diminution de - 2,5 % entre 2022 et 2023 (passant de 8,28 % à 8,07 %).

Cette maîtrise des grands équilibres budgétaires reflète la bonne gestion des élus locaux mais également les règles de comptabilité qui s'appliquent aux collectivités, qui comme la Cour le rappelle et contrairement à l'État, « ne peuvent emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement, qui comprennent la charge en intérêts de leur endettement financier » et qu'elles « doivent consacrer leurs emprunts au seul financement de dépenses d'investissement ; contrairement à l'État, elles ne peuvent emprunter pour rembourser des emprunts arrivés à échéance ».

Régions de France conteste par ailleurs le constat de la Cour estimant que « Le non-respect de l'objectif de concours financiers de l'État fixé par les LPFP aurait pu être évité si la hausse de certains concours intégrés à la norme – notamment la DGF en 2023 et 2024 et la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels – avait été mieux compensée par la réduction d'autres concours désignés sous le terme de « variables d'ajustement » ». Régions de France conteste, de façon constante, la dénomination de « variables d'ajustement », qui ne correspond à aucune réalité juridique. Il s'agit, dans les deux cas, de recettes à part entière, déjà moins favorables que celles auxquelles elles se sont substituées, des budgets régionaux : la DCRTP et la DTCE sont des dotations figées versées en compensation de la suppression d'impôts locaux dynamiques. Ainsi, entre 2017 et 2024, par la baisse de ces variables d'ajustement, les budgets des régions ont subi une ponction cumulée de 1,826 Md€, contribuant d'autant à la réduction du déficit public sur la même période. En effet, ces prélèvements opérés sur les budgets régionaux visent en premier lieu à financer des mesures à destination du bloc communal à la place de l'État alors que depuis 2020, comme la Cour a pu le constater au sein de ses rapports annuels sur les finances publiques locales, la situation financière des régions est plus dégradée que celle du bloc communal dans son ensemble.

Enfin, je tiens à rappeler que les régions n'ont à aucun moment été associées à la préparation des objectifs fixés par la LPFP 2023/2027. Elles n'en partagent pas l'esprit, pour ce qui concerne la contribution des collectivités territoriales, d'une part, parce que les régions ont su faire la démonstration de leur bonne gestion et d'autre part, parce que les objectifs fixés par la LPFP en matière de baisse de dépenses et de solde positif à dégager induisent une forte baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales en 2026 et 2027 contredisant ainsi les appels réitérés du Gouvernement aux collectivités d'augmenter significativement leur participation au financement de la transition écologique.

III. La situation financière des collectivités et régions d'outre-mer

La Cour estime qu'à l'exception de la collectivité territoriale unique de la Martinique, « les collectivités départementales, régionales ou les CTU présentent des niveaux d'épargne proches des moyennes des départements et des régions métropolitaines ». Il est fait mention que « les niveaux moyens d'épargne brute des communes et des intercommunalités des départements d'outre-mer sont faibles dans l'absolu et par comparaison avec ceux des communes et des intercommunalités métropolitaine » et qu'il en résulte que le financement de l'investissement de ces dernières « est assuré par les collectivités supérieures ». Il conviendrait donc de préciser qu'en conséquence, le niveau d'épargne des collectivités ultramarines est globalement inférieur à la moyenne nationale et que la nécessité de financer les communes obère naturellement la capacité des régions et départements d'outre-mer à financer leurs compétences propres alors même que leur épargne n'est pas supérieure aux régions et départements de l'hexagone.

S'agissant de l'analyse relative à l'octroi de mer reprenant les conclusions du récent rapport publié par la Cour, cette dernière doit être éclairée au regard de la situation financière des collectivités d'outremer présentée dans ce projet de rapport. En effet, la Cour déplore que l'octroi de mer « finance surtout des dépenses de fonctionnement et contribue insuffisamment aux investissements des collectivités ». Cependant, la comparaison démontre qu'au niveau global, si le panier de recettes est différent entre les collectivités de métropole et les DROM, les recettes de fonctionnement des DROM n'ont pas un niveau significativement plus élevé que celles de la métropole, certaines collectivités d'outre-mer ayant par ailleurs un niveau de recettes significativement plus faible alors même que les dépenses sont structurellement tirées vers le haut. Ainsi, il n'apparaît pas contradictoire qu'un impôt local tel que l'octroi de mer finance des dépenses de fonctionnement au même titre que les autres taxes locales financent des dépenses de fonctionnement sans que ce dernier point

ne soit jugé problématique par la Cour. Régions de France tient également à nuancer le constat selon lequel l'impact de l'octroi de mer constituerait le principal facteur explicatif de la vie chère dans les régions ultramarines. La Cour précise d'ailleurs que les prix d'achat des biens et services sont supérieurs par rapport à la France métropolitaine avant même application de l'octroi de mer et de la TVA.

La Cour souligne à juste titre les disparités importantes qui existent dans les recettes entre territoires ultramarins, qui sont supérieures aux régions métropolitaines, en raison des « évolutions divergentes de la démographie des départements et régions d'outre-mer » et qui « accentuent année après année les disparités entre eux ». Aussi, il apparaît indispensable d'engager un travail visant à réduire ces inégalités géographiques.

La Cour relève par ailleurs que « les dépenses de personnel représentent une part élevée du total des charges réelles de fonctionnement des collectivités d'outre- mer (42,1 % contre 35,1 % en moyenne pour les collectivités métropolitaines), notamment pour les communes (59 % contre 52 % en moyenne pour les communes métropolitaines) ». Il serait utile de compléter cette analyse pour mesurer l'effet de la vie chère dans les régions ultramarines sur la masse salariale. À titre d'illustration, le traitement indiciaire des fonctionnaires majoré de 40 % et 53 % dans les régions ultramarines crée de manière automatique une augmentation de la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales des collectivités, ce qui explique une part non négligeable du différentiel avec les collectivités de métropole.

Enfin, les contrats de redressement en outre-mer (COROM) méritent d'être observés dans leur principe et ont pu produire des effets positifs dans certaines communes. Pour éviter, comme la Cour le souligne, « le risque de faire subventionner par l'État des dépenses de fonctionnement des collectivités de manière pérenne, malgré le caractère en principe exceptionnel des concours accordés aux collectivités à ce titre », il est nécessaire de mener une véritable analyse de la réalité des recettes des communes les plus en difficultés et, pour celles dont l'analyse montrerait qu'elles sont objectivement sous-dotées, la conduite d'une réflexion visant à réévaluer leur panier de recettes en contrepartie de mesures de maitrise de la dépense.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France en vue de leur prise en compte au projet de rapport sur La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissement - Fascicule 1.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE DÉPARTEMENTS DE FRANCE

DF remercie la Cour pour les travaux actuellement conduits sur les finances publiques locales ainsi que pour l'attention particulière portée à la situation des Départements.

Synthèse

La Cour des comptes observe que « la dynamique des dépenses de fonctionnement et le passage à un besoin de financement des collectivités en 2023 vont cependant rendre plus difficile l'atteinte des objectifs de la loi de programmation. C'est d'autant plus le cas qu'à la différence de la précédente loi de programmation 2018-2022, appliquée avant le déclenchement de la crise sanitaire en 2020, la loi de programmation en vigueur ne comporte pas de dispositif à même de permettre la réalisation des objectifs relatifs aux finances publiques locales ». Départements de France rappelle que les dépenses à l'initiative de l'État depuis 2022, avec peu ou pas de concertation (voire en l'absence d'information préalable), sont évaluées à 2,5 Md€ en année pleine. Dans le même temps, les départements sont confrontés à une augmentation très importante des dépenses sociales sur lesquelles ils n'ont pas ou peu de prise (RSA, APA, PCH et ASE). Dans ces conditions, le respect de la trajectoire retenue n'est pas réalisable.

S'agissant des mécanismes d'auto-assurance et plus précisément des mises en réserves individuelles et collectives des recettes de DMTO, la Cour observe « qu'il n'a pas été mis en place de dispositifs comparables de résilience financière pour les recettes de WA ». Départements de France s'est toujours opposée à la création de nouveaux dispositifs de mise en réserve à caractère obligatoire, concernant des recettes non territorialisées et susceptibles dès lors d'être soumis aux mêmes évolutions dans l'ensemble du territoire (par opposition à la contribution au fonds globalisé DMTO qui est fonction des encaissements réalisés pour chaque département).

« Compte tenu des évolutions respectives de leurs recettes de DMTO et de leurs dépenses sociales, les départements vont connaître une situation financière plus difficile en 2024 qu'en 2023. Les marges de manœuvre de plusieurs d'entre eux apparaissent étroites. En dehors d'un recours accru à l'endettement financier, elles peuvent être desserrées en retardant des recrutements, en réexaminant les subventions versées au « bloc communal » au vu de la bonne santé financière globale de ce dernier ou en différant des dépenses d'investissement. » Départements de France ne peut que partager les inquiétudes de la Cour quant à l'évolution des recettes des

collectivités territoriales en 2024, bien loin des hypothèses exagérément favorables mentionnées dans le projet de loi de finances pour 2024. Celles-ci sont en effet fondée sur une stabilité en valeur des recettes DMTO alors que les assiettes DMTO d'ores et déjà connues mettent en évidence une diminution de -20 % à fin mai 2024 par rapport à fin mai 2023.

La Cour des comptes indique : « Comme la Cour l'avait montré dans ses rapports de 2022 et 2023, le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales par des recettes de IVA a eu un effet favorable sur les recettes des collectivités locales. Ce gain avait été estimé à plus de 4 Md€ en 2022 pour les départements et les collectivités du « bloc communal » ». Départements de France ne retrouve pas le détail de ce calcul et apprécierait, comme cela avait été évoqué lors de l'audition, que la Cour des comptes précise les composantes de cette somme de 4 Md€.

« Afin d'apprécier l'incidence globale de la suppression de la CVAE, il convient aussi de prendre en compte le fait qu'une partie de la dynamique positive des fractions de NA affectées aux départements et au « bloc communal » a bénéficié au « fonds vert » (0,5 Md€) et à un concours aux services départementaux d'incendie et de secours (0,15 Md€). Au total, en prenant en compte ces deux affectations (SDIS et « fonds vert », la compensation de la suppression de la CVAE par des fractions de TVA a procuré en 2023 aux collectivités un gain proche de 2 Md€ par rapport aux recettes dont elles auraient bénéficié si la CVAE n'avait pas été supprimée ». Départements de France ne comprend pas comment est évalué un tel gain de 2 Md€ dès lors que, même en l'absence de données que le Gouvernement se refuse de communiquer, il est permis de penser que les montants perçus par les collectivités en 2023 sont - a priori - *inférieurs aux montants collectés en 2022.*

Concernant l'évolution des ressources et dépenses liées aux politiques de solidarité, Départements de France partage une partie des constats énoncés dans le rapport.

Il est indiqué dans le rapport de la Cour que « la forte croissance des concours de la CNSA traduit une augmentation de sa contribution au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'instauration de nouveaux concours Il est précisé que « les dotations et participations ont progressé de 4,6 % par rapport à 2022 (...) ». Toutefois la Cour note également que « les charges réelles de fonctionnement ont augmenté à un rythme supérieur à l'inflation (+ 6,4 %), à périmètre constant, sous l'effet de la dynamique des dépenses de frais d'hébergement en établissements médicosociaux et en famille d'accueil, des dépenses relatives à deux allocations de solidarité (APA et PCH), des dépenses de

personnel et des achats de biens et services (Dans ces conditions, l'épargne brute des départements a chuté en 2023 (- 4,7 Md€, soit 38,3 %), niveau le plus bas depuis 2016 ».

Il est pertinent à cet égard de se référer aux conclusions du rapport public annuel de la Cour des comptes 2023 sur les quarante ans de décentralisation, concluant à l'insoutenabilité du modèle de financement des allocations individuelles de solidarité et appelant à réformer celui-ci. D'autant plus que l'on constate une augmentation très significative et documentée des dépenses liées à l'enfance, et une augmentation totalement prévisible et sans précédent des dépenses liées à l'autonomie.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des Départements par nature entre 2017 et 2023 (en Md€) montre une réelle progression, confortée en 2024 et dans l'ensemble des départements, des dépenses liées à la protection de l'enfance. On doit aussi rappeler la forte progression - non citée dans le rapport - des dépenses autonomie, actuelle et à venir. Leur forte dynamique, parfaitement documentée à partir des données relatives au vieillissement de la population, pourrait être utilement mentionnée dans le rapport et mise en regard de l'évolution du « reste à charge » des Départements.

Le rapport souligne que l'augmentation globale des dépenses de RSA directement liée aux revalorisations de cette prestation intervenues, d'une part en juillet 2022 (+ 4 %), avec un effet en année pleine en 2023 puis, d'autre part, en avril 2023 (+ 1,6 %) est contenue du fait de la baisse du nombre de foyers allocataires entre 2022 et 2023.

Le département du Nord a pourtant chiffré à 30 Millions d'euros le coût de ces revalorisations non compensées de l'allocation du RSA. L'incidence de telles augmentations, décidées le plus souvent de manière unilatérale par l'État ou en application de dispositions législatives, sans mécanisme de compensation, n'est pas acceptable et contribue à dégrader tendanciellement la situation financière des départements tout en alourdissant leur reste à charge.

Par ailleurs, il semble que la baisse du nombre de bénéficiaires du RSA évoquée par la Cour dans son rapport public en 2023 ne se confirme pas en 2024. Les départements s'inquiètent enfin des effets de la première réforme de la durée d'indemnisation du chômage sur le nombre de bénéficiaires du RSA, qui ne seront perceptibles qu'à compter de juillet 2024.

S'agissant des dépenses 2023 au titre de l'APA, soit 6,6 Md€, la Cour note qu'elles ont continué à augmenter (+ 0,4 Md€, soit + 5,7 %). Leur progression, de plus d'un milliard d'euros depuis 2017, est expliquée « notamment par les mesures de revalorisation salariale dans les

établissements et services » médico-sociaux et l'institution du tarif plancher dans les services d'accompagnement et d'aide à domicile (SAAD) ». On peut aussi souligner l'augmentation du nombre de bénéficiaires, actuelle et à venir.

Départements de France note avec satisfaction que le rapport de la Cour évoque la problématique de la « croissance tendancielle des dépenses d'AIS et, plus généralement, des dépenses sociales des départements, [qui] soulève la question de la soutenabilité de leurs modalités de financement ». Sur ce point le rapport reprend les conclusions de la Cour des comptes en 2023 : « Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer » (Rapport public annuel 2023, mars 2023).

La soutenabilité de la trajectoire financière des Départements évoquée dans le rapport, malgré le retournement des recettes de DMTO, doit être nuancée compte tenu non seulement des évolutions des recettes de IVA et de DMTO effectivement décisives pour leur situation financière en 2024 mais, aussi, de l'augmentation tendancielle des dépenses sociales. Pour mémoire, les Départements ne disposent plus de levier fiscal leur permettant d'amortir les chocs conjoncturels.

En 2023, les dépenses totales d'AIS se sont élevées à 20,3 Md€ (+ 3,9 % par rapport à 2022), dont 10,2 Md€ pour le RSA, 7,0 Md€ pour l'APA et Md€ pour la PCH.

Ces données, documentées dans de nombreux rapports, appellent à la prise de mesures structurelles. Les Départements de France appellent de leurs vœux un nouveau dispositif de financement des politiques de solidarité visant à :

1. Une refonte des modalités de compensation des AIS telles que prévues initialement lors de la décentralisation. À court terme, ils demandent a minima *une prise en charge à 50 % des dépenses engagées au titre de l'APA et de la PCH (dans un contexte actuel de compensation (en moyenne) de 40 % pour l'APA, et de 30 % pour la PCH, données 2022).*

2. Des mesures de compensation pour toute mesure nouvelle concernant l'ensemble des dépenses sociales et non seulement des AIS.

Les départements sont parfois informés par la presse de mesures les impactant. Cela a été le cas pour la suppression des ASS, qui pourrait affecter les comptes départementaux à hauteur de plus de 2 Md€.

La réforme chômage 2024 prévoit une économie de plus de 3,7 Md€ pour le régime Unédic. Elle se traduira simultanément par une augmentation directe de la charge de RSA pour les départements, du fait des réductions des durées de prise en charge des allocations chômage.

Le rapport relève avec pertinence l'augmentation des dépenses pour les assistantes familiales en application des dispositions de la loi Taquet. Cette mesure (qui est par ailleurs pleinement justifiée sur le fond) n'a fait l'objet d'aucune compensation. Elle a eu pour effet d'alourdir les dépenses sociales des départements sans que ceux-ci disposent de ressources nouvelles.

3. Un engagement fort de l'État dans l'exercice de ses propres responsabilités :

La Cour relève une forte hausse des dépenses de frais de séjour et d'hébergement, liée notamment à la compétence aide sociale à l'enfance (ASE), et indique qu'elle résulte du nombre croissant d'enfants confiés à l'ASE (+ 17,4 % depuis 2017). Il importe sur ce point de relever de nombreuses défaillances dans les champs de compétences relevant de l'État, dont les départements supportent les conséquences.

Ils font face à une augmentation importante du nombre de mineurs accompagnés. La prise en charge par les départements comprend la mise à l'abri le temps de l'évaluation, qui devrait logiquement relever de l'intervention de l'État, les départements prenant naturellement le relais dès lors que l'évaluation conclut à la minorité.

De nombreux mineurs accueillis à l'ASE relèvent par ailleurs d'interventions en dehors des champs de compétences des départements et que les services de l'État ont les plus grandes difficultés à assumer. Les carences dans la prise en charge des problèmes de santé (pédopsychiatrie notamment) et handicap obèrent la capacité d'action des départements dans l'exercice de leurs responsabilités sociales et mettent en péril la protection de l'enfance. Il ressort d'une enquête récemment réalisée par Départements de France, à laquelle 74 Départements ont répondu, que :

- *22 % des enfants confiés à l'ASE sont en situation de handicap (17 % en 2015). Selon les départements, la fourchette est comprise entre 10 et 35 % ;*
- *75 % des départements ayant répondu déclarent avoir des enfants confiés en attente d'une place en IME. La durée moyenne d'attente indiquée est de 30 mois (entre 9 et 84 mois) ;*

- *73 % des départements ayant répondu déclarent avoir des enfants confiés en attente d'une place en ITEP (durée moyenne d'attente d'une place en dispositif ITEP est de 18 mois) ;*
- *59 % des enfants ont une prise en charge conforme à la décision de la CDAPH ;*
- *21 % des enfants ont une prise en charge partielle*
- *12 % des enfants sont sans solution et 8 % en attente.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Au nom d'Intercommunalités de France, je vous remercie d'avoir sollicité l'avis de notre association sur le rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et de leurs établissements — Fascicule 1. Je veux saluer le travail sérieux et documenté des magistrats, qui appelle les observations suivantes de la part de notre association.

Les recettes des collectivités du bloc local

La Cour pointe la progression des recettes du bloc local, notamment fiscales.

Concernant la progression du produit de foncier bâti (TFPB) en 2023, elle s'explique par l'évolution du coefficient de revalorisation des bases (+7,1 %), la proportion de collectivités ayant usé du levier fiscal étant restée faible.

Notons par ailleurs que depuis l'affectation du foncier bâti départemental aux communes et la mise en place d'un coefficient de neutralisation (ou coefficient correcteur), la recette perçue par les collectivités est empreinte d'une certaine fragilité :

- *D'une part les produits payés par les contribuables, ne sont pas toujours affectés à leur territoire de résidence (c'est la situation des coefficients correcteurs négatifs). Intercommunalités de France avait alerté sur ces situations qui, bien que robustes sur le plan juridique, n'en sont pas moins politiquement délicates du point de vue de l'évolution des taux et du consentement à l'impôt.*
- *D'autre part, l'État intervient financièrement pour assurer la neutralité parfaite du dispositif en tout point du territoire. Si une réduction importante des assiettes fiscales intervenait, elle pourrait alourdir cette charge. En période de recul des marchés immobiliers, je crois nécessaire de souligner ce point de vigilance.*

- *Enfin, le produit de foncier bâti est très concentré sur les communes. Les pactes fiscaux et financiers se développent pour partager le produit foncier à I l échelle des territoires intercommunaux lorsqu'il est lié à une zone d'activité économique. Ces dispositifs de solidarité doivent être encouragés et facilités.*

Concernant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), la Cour évoque un gain au bénéfice des collectivités. Elle reprend ici des propos déjà tenus lors du rapport précédent. Ce gain serait dû à la dynamique de la TVA reversée aux collectivités en compensation de cette suppression.

Rappelons au passage que la suppression de la taxe d'habitation n'avait pas été demandée par les collectivités locales, les privant d'un précieux levier fiscal sur lequel elles disposaient d'un pouvoir de taux. Cette suppression s'est par ailleurs traduite par une charge financière supplémentaire pour le budget de l'État.

La bonne dynamique de la TVA s'explique par un effet de rattrapage sur les deux années qui ont suivi la période de la crise sanitaire. Tous les acteurs en ont bénéficié sur leur fraction respective de TVA, l'État comme les collectivités locales.

Concernant la fraction de TVA ayant remplacé la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), Intercommunalités de France s'est inquiétée de ce qu'elle corresponde bien à la CVAE perçue par l'État en 2022. Plusieurs courriers ont été envoyés aux ministres concernés sur le sujet.

En effet, en 2022, la CVAE collectée par l'État a connu une évolution très significative, de +20,6 %. Une partie de cette recette a été affectée aux SDIS en difficulté financière et à l'alimentation du Fonds vert, sans concertation préalable avec les bénéficiaires initiaux.

Cette affectation a résulté en une perte sèche pour les Intercommunalités dans la mesure où le montant initial du Fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET) s'est retrouvé amputé de ces ressources. Selon les estimations d'Intercommunalités de France, le manque à gagner est de l'ordre d'une trentaine de millions pour le FNAET 2024 ce montant étant appelé à progresser du fait du caractère dynamique du FNAET.

En conséquence, il nous est difficile de souscrire aux affirmations de la Cour quant à un gain » retiré par les collectivités du fait de la suppression de la THRP ou de ta CVAE.

Concernant la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la Cour fait état des difficultés rencontrées par certaines collectivités concernant les bases de THRS surévaluées avec la mise en œuvre des déclarations de biens immobiliers via la plateforme Gérer mes biens immobiliers (GMBI). Le coût pour l'État est important, de l'ordre d'un milliard d'euros en dégrèvement. Il conviendra néanmoins de prendre en compte cet épisode dans la lecture à venir des évolutions de bases et de produit fiscaux de THRS,

Concernant les recettes des services et du domaine, elles connaissent en effet une évolution dynamique. Cette dernière est, en grande partie, le fait d'un ajustement des exécutifs locaux pour faire face à la hausse des coûts de l'énergie et des effets de l'inflation ces deux dernières années. Il en est de même concernant ta taxe Gemapi qui continue son déploiement sur le territoire national. Les épisodes dramatiques des inondations de l'automne 2023 témoignent de la nécessité de ces financements, bien que leur apport soit très souvent bien en deçà du coût réel des investissements.

Des intercommunalités dont la situation financière est très variable

Il faut se féliciter de ces bons résultats pour les collectivités, qui sont fortement sollicitées pour maintenir les services publics dans les territoires et investir dans la transition écologique - l'inverse aurait été particulièrement préoccupant au regard des besoins d'investissement auxquels les collectivités font face.

Les magistrats font donc très justement état d'une épargne « qui continue à augmenter h. Cette appréciation reste toutefois très générale, alors que localement les situations sont très variées. Intercommunalités de France a analysé en détail ta situation des épargnes brutes de l'ensemble des intercommunalités en 2022 (les données 2023 étant en cours de traitement au niveau national). Il en ressort que :

- *60 % des intercommunalités avaient en 2022 un taux d'épargne brute inférieur au taux d'épargne brute moyen des intercommunalités, soit 21 ,3 % en 2022 ;*
- *Pour 15 % d'entre elles, le taux d'épargne brute était inférieur à 15 % ;*
- *Parmi les intercommunalités ayant un taux d'épargne inférieur à 20 % la moitié d'entre elle accusaient déjà un recul de leur taux d'épargne entre 2021 et 2022.*

Notons enfin que la plus grande dépendance des collectivités à la fiscalité nationale et à la situation économique du pays est très inégalement ressentie sur le territoire national. Il en va de même concernant les possibilités de mobilisation des fiscalités sectorielles (THRS, Tascom, THLV, Gemapi etc.).

Parallèlement les points de tension sur les dépenses sont très liés aux situations locales : modes de gestion, pyramides des âges en matière de charge de personnel, niveaux de l'offre de services...

Notons que l'augmentation des charges de fonctionnement est principalement portée par les charges de personnel. Les mesures concernant la revalorisation du point d'indice du traitement des agents territoriaux, qui se sont imposées aux collectivités à deux reprises expliquent largement ces hausses. Leur montant a été chiffré à 599 M€ d'euros en 2023 et 1 949 M€ en 2024.

La situation des syndicats

Le rapport de la Cour évoque également la situation des syndicats. Leur volume financier a fortement progressé au cours des dernières années. Le poids de leurs interventions dans les domaines environnementaux prend en effet de l'ampleur. Les enjeux tant sur le plan financier qu'en matière de services publics sont considérables.

Ainsi, les syndicats de gestion des déchets sont actuellement confrontés à la révision du cahier des charges de la filière gestion des emballages ménagers. L'évolution des mécanismes de consigne très défavorables aux collectivités et à leur syndicat pourrait remettre en cause le financement de l'ensemble de cette filière. Cette situation est très préoccupante et les élus d'Intercommunalités de France ont très clairement exprimé leur opposition à la mise en œuvre d'une consigne pour recyclage des bouteilles en plastique. Ils ont transmis aux ministères concernés des propositions alternatives permettant de réduire le volume de déchets plastiques tout en préservant l'équilibre budgétaire de nos services publics.

Les syndicats de gestion de l'eau et de l'assainissement se préparent à intégrer les transferts à l'ensemble des intercommunalités de la compétence eau et assainissement à l'horizon 2026. Transfert d'agents, constitution de groupements de commande, révision des marchés et des modes de gestion, définition des programmes pluriannuel d'investissement, reprise totale ou en partie des excédents... ces transformations auront des impacts financiers sur l'organisation des acteurs du domaine.

Les syndicats de transport, ou autorités organisatrices de mobilités (AOM) sont confrontées depuis plusieurs années à une situation de crise de leur modèle économique et de leur situation financière. Les enjeux de décarbonation, les exigences environnementales et les attentes de mobilité des ménages vont aller vers un développement de l'offre, conjoint à la nécessité de renouveler matériels et infrastructures.

Ces diverses situations appellent une vigilance particulière de la part des responsables publics. Intercommunalités de France travaille actuellement à un ensemble de propositions pour repenser te financement de nos services publics environnementaux. De premières propositions ont déjà été faites dans le domaine de l'eau, en collaboration avec la FP2E et la FNTP.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 30 mai, vous nous avez adressé le rapport intitulé « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – fascicule 1 ». Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

1- Grandes villes, grandes communautés et métropoles : une situation financière solide à l'issue de l'exercice budgétaire 2023 ...

La Cour l'exprime sans détours dans la synthèse du rapport : « Entre un endettement maîtrisé et un compte courant au Trésor toujours élevé, la situation financière globale des collectivités n'inspire pas d'inquiétude à fin 2023 ». Ce constat global se confirme tout particulièrement s'agissant du bloc communal :

- *l'épargne nette a augmenté de +14,9% pour les communes et de + 7,1% pour les EPCI ;*
- *la capacité de désendettement du bloc communal s'établit à 4,5 ans, niveau historiquement bas, tandis qu'est constatée une « poursuite en 2023 de la décrue continue du poids de l'endettement depuis 2017, exception faite de 2020 ».*

Cela est d'autant plus notable que, comme le documente fort opportunément la Cour, les collectivités ont eu à faire face en 2023 à des vents contraires particulièrement violents s'agissant de la pression à la hausse de leurs dépenses de fonctionnement :

- *des achats d'eau, d'énergie et de chauffage qui ont augmentées de + 24,5 % pour le bloc communal (et même 33,5 % pour les EPCI, l'approvisionnement alimentaire n'étant pas en reste (+ 13,1 %);*
- *des dépenses de personnel impactées tant par les dispositifs nationaux entraînant l'augmentation des rémunérations individuelles que par le déploiement de politiques locales d'attractivité visant à contrecarrer des difficultés de recrutement ;*
- *le soutien accru (+6,5 %) aux centre communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS), rendu nécessaire par la montée de la détresse sociale au cœur des agglomérations.*

Les analyses du projet de rapport sont d'autant plus précieuses qu'elles sont les premières, s'agissant de l'exercice budgétaire 2023, à fournir un éclairage par strates. À cet égard, tant les grandes villes que les grands EPCI témoignent d'une maîtrise plus importante de leurs charges courantes (p. 70 : respectivement +3,8 % pour les villes de plus de 100 000 habitants contre + 4,7 % pour l'ensemble des communes, + 7,8 % pour les EPCI de plus de 300 000 habitants contre + 8,4 % pour l'ensemble des EPCI).

France urbaine formule à cet égard l'hypothèse selon laquelle il pourrait exister une corrélation entre cette maîtrise relative et un niveau moyen d'intégration intercommunal (et de mutualisation des services) sensiblement plus important au sein des métropoles et des communautés urbaines qu'au sein des communautés de communes.

Nous relevons cependant qu'à l'intérieur du paysage global se distinguent, d'une part, les collectivités ultra-marines et, d'autre part, les syndicats de transport dont le vigoureux effort d'investissement a largement été financé par emprunt et dont les ratios témoignent aujourd'hui des limites d'un modèle financier inchangé (sauf en Ile-de-France) depuis plusieurs décennies (« le ratio de désendettement est passé de 8,2 à 9,9 années -soit le double du niveau global des collectivités- ; 17 % des syndicats de transport dépassant le seuil d'alerte de douze années »).

2... au service de l'accélération des investissements en faveur de la transition écologique ...

Cette bonne santé financière ne saurait pour autant être considérée comme une fin en soi. Pour les exécutifs des collectivités membres de France urbaine, elle est avant tout au service de la nécessaire accélération des investissements locaux en faveur de la transition écologique.

En effet, l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (posés dans les documents de planification nationale) ne peut se faire sans un accroissement significatif des budgets mobilisables par les collectivités locales, et tout particulièrement des plus grandes, en faveur des secteurs du bâtiment public (rénovation), des transports (infrastructures de report modal), et de l'énergie. Nous retenons à ce stade le chiffre de l'Inspection Générale des Finances[2] : « La mission a évalué à 21 Md€/ an l'investissement que devront consacrer les collectivités territoriales aux enjeux de transition écologique d'ici 2030 ».

... et non de la légitimation d'une potentielle ponction par l'État de dotations de compensation

Certes, « en 2023, elles contribuent à hauteur de 5,5 Md€ au besoin de financement des administrations publiques (...) ». Mais, les raisons de ce solde légèrement négatif pour 2023 (-0,2 % du PIB) sont plus conjoncturelles que structurelles. Le chiffre de 2023 s'explique : (du côté des recettes) par un recul du produit des DMTO (- 22,1 %), encore plus fort que ce qui était craint, une dynamique du produit de TVA (+ 1,8 %) inférieure à l'augmentation nominale du PIB et, du côté des dépenses, par une bonne exécution des budgets d'investissement (+ 7,9 % pour le bloc communal), ce dont il y a tout lieu de se féliciter par ailleurs. De surcroît, ce besoin fait suite à quatre années au cours desquelles les collectivités ont dégagé une capacité de financement (notamment +3 Md€ en 2022 et + 4,5 Md€). Qui plus est, s'agissant du bloc communal, le solde est demeuré (légèrement) positif.

Réciproquement, les collectivités sont fondées à demander à l'État qu'il s'attache à la prévisibilité de leurs ressources plutôt qu'à entretenir l'incertitude sur la mise en œuvre de tel ou tel levier susceptible de réduire leur capacité d'autofinancement.

La mise en avant dans le présent ROP d'« un levier non mobilisé : l'encadrement de l'évolution des concours financiers de l'État » (et l'invitation consistant à réduire plus fortement les variables d'ajustements) nous interroge. Est-ce à dire que la Cour estime que les collectivités puissent subir demain ce qui apparaîtrait comme une double peine – l'amputation de compensations après avoir été hier privées de leviers fiscaux suite à la suppression successive de la taxe professionnelle, de la THRP puis de la CVAE ? Est-ce à dire que la Cour considère qu'il soit légitime que l'État, après avoir tiré le bénéfice politique, par exemple – dans le cadre de la LFI 2024 – de l'augmentation de la dotation biodiversité[3], puisse répercuter aux collectivités, au travers d'une ponction sur les variables d'ajustement, la « facture » de ses propres décisions ?

[2] Page 10. Revue de dépenses – *L'investissement des collectivités territoriales* – IGF- octobre 2023.

[3] Devenue « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales »).

Récuser au préalable, avec la plus grande fermeté, toute perspective de confiscation de compensations ne signifie aucunement que les grandes villes, grandes communautés et métropoles n'entendraient pas contribuer aux nécessaires chantiers d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. À cet égard, la formulation selon laquelle « Les associations d'élus expriment leurs réticences à l'égard d'une contribution des collectivités au redressement des finances publiques » n'apparait pas adéquate, s'agissant de France urbaine.

En effet, nous partageons le bien fondé des propositions visant à inciter les collectivités à mobiliser leur potentiel d'économie Ainsi nous avons récemment suggéré aux ministres concernés des modalités alternatives pour que le Fonds vert soit enfin synonyme d'effet de levier et non, comme il l'est actuellement, de simple effet d'opportunité. Nous avons activement contribué aux travaux de la mission « Ravignon » estimant que les deux axes de la lettre de mission (à savoir le coût des normes et le coût des enchevêtrements de compétences - tant entre niveaux de collectivités qu'entre collectivités et État), sont effectivement porteurs de gisements d'économies. Nous avons proposé d'engager un travail conjoint sur le desserrement du cadre juridique et opérationnel de l'achat public, rejoignant intuitivement l'estimation de l'IGF[4] selon laquelle un potentiel de 10 % d'économies à moyen terme était accessible.

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

L'AMF regrette l'absence d'analyse de la Cour sur le solde global des collectivités en 2023. En 2022, si les APUL dans leur ensemble étaient déficitaires (déficit de 1,1 Md€), les collectivités locales étaient cependant excédentaires et compensaient le déficit des ODAL.

En 2023, d'après les chiffres communiqués par l'Insee en date du 26 mars 2024 (Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats), le déficit des APUL se dégraderait, passant de 1,1 à 9,9 Md€ (dégradation de 8,9 Md€). L'essentiel de la dégradation du solde serait porté par le bloc communal (-2,6 Md€) et les départements (- 4,8 Md€).

[4] *« La rigidité ressentie de certains outils de la commande publique illustre aussi le besoin, et parfois le déficit, de compétences en matière d'achat public. Un niveau d'ambition de l'ordre de 10 % d'économies semble pouvoir être poursuivi à moyen terme par la mobilisation accrue de ces outils* » in « Revue des dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales – octobre 2023.

Dépenses de fonctionnement

Concernant les dépenses de fonctionnement, la Cour indique une augmentation de 5,7 %. L'augmentation des dépenses de fonctionnement ne dépasse ainsi l'inflation que de 0,8 point.

La Cour note une augmentation des dépenses de personnel du bloc communal de 4,1 % en 2023, moindre qu'en 2022.

L'AMF rappelle que dans une analyse récente, sur la période 2014-2024, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) estime que trois grandes mesures salariales induisent une progression de 20,8 % du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique territoriale: les mesures indiciaires socles pour tous les agents (en moyenne + 6 % sur le traitement indiciaire, dont une part sous la forme de points), la revalorisation du point au 1er juillet 2022 et 1er juillet 2023 (5 % en 2 ans) et la prime pouvoir d'achat ciblée sur les moyens et bas salaires (800 € à 300 € brut, dégressive jusqu'à 3 250 € brut/mois). Ces mesures couplées au GVT (glissement vieillesse et technicité) ne peuvent de toute évidence qu'augmenter la masse salariale des communes et des EPCI.

Par ailleurs, l'AMF pose la question de la cohérence de l'analyse de la Cour sur la part des contractuels et des fonctionnaires (à temps plein et à temps non complet) dans la masse salariale. Ainsi, il est indiqué que « selon les données de la Caisse des Dépôts et Consignations, les effectifs de titulaires (un peu plus de 908 100 en moyenne annuelle) ont été stables, tandis que ceux de non titulaires (un peu plus de 920 300 présents sur l'ensemble de l'année) ont diminué de 1,8 % », et dans le paragraphe suivant que « les effectifs de non titulaires ont crû de 3,9 % quand ceux de titulaires ont baissé de 3,3 %. » Aux vues de ce qui peut apparaitre comme des contradictions, quelle est finalement l'analyse de la Cour sur la répartition des effectifs par statut ainsi que leur part et leur évolution respectives dans la masse salariale ?

Enfin, l'AMF rappelle une des spécificités de la fonction publique territoriale qui compte en effet trois types d'agents parmi ses effectifs : les fonctionnaires dont la durée de service est de plus de 28 heures par semaine relevant du régime spécial des fonctionnaires, les fonctionnaires dont la durée de service est de moins de 28 heures par semaine relevant du régime général, et les contractuels. L'AMF regrette que la Cour ne distingue pas ces différentes catégories pour réaliser ses analyses.

La hausse de plus de 8,3 % enregistrée sur les achats et charges externes est la plus élevée jamais enregistrée sur les derniers mandats. L'AMF souhaite que soient précisés dans le rapport de la Cour les effets des variations erratiques de l'inflation intervenues tout au long de l'année : les prix de l'énergie augmentaient de 16,3 % au 31 janvier 2023 sur les douze derniers mois, de 14,1 % en février 2023, puis 4,9 % en mars, 6,8 % en avril, pour remonter ensuite à 11,5 % en septembre. Dans ce cadre, le coût d'une même dépense peut être est plus ou moins important selon le moment où elle a été engagée.

S'ajoute l'augmentation des taux d'intérêts. Compte tenu du maintien de l'inflation au-dessus de 2 %, la Banque centrale européenne a maintenu des taux directeurs élevés. L'AMF propose à la Cour d'ajouter dans son rapport les effets de la hausse du livret A sur le coût des emprunts adossés à cet index dont la valeur a triplé en un an.

Concernant les dispositifs mis en place pour atténuer les hausses des prix de l'électricité, l'AMF estime que les critères d'éligibilités au filet de sécurité ont exclu du dispositif les collectivités les plus en difficulté. En effet, les seuils d'épargne brute requis (15 % de baisse pour le filet de sécurité de 2023) ont été combinés à un seuil de potentiel fiscal et financier devant être inférieur à 2 fois la moyenne. Une baisse de 10 % de l'épargne peut cependant être plus préjudiciable dans une commune à faible potentiel financier, qu'une baisse de 15 % de l'épargne dans une commune ayant un potentiel financier près de deux fois supérieur à la moyenne.

A contrario*, l'amortisseur électricité a été plus efficace. Appliqué directement par les fournisseurs d'énergie aux factures d'électricité, l'amortisseur électricité est une réduction de prix qui se traduit directement dans la facture d'électricité. Il a donc un effet immédiat.*

Concernant les tarifs réglementés, le dispositif n'est applicable qu'aux collectivités employant moins de 10 équivalents temps plein (ETP), avec moins de 2 M€ de recettes et ayant contractualisé une puissance inférieure ou égale à 36 kVa. Toutefois, depuis le 1er février 2023, le bouclier tarifaire est calculé sur la base du TRV gelé et la hausse peut donc être importante, jusqu' à 15 % TTC en moyenne.

L'AMF rappelle que ces mesures n'ont, dans leur ensemble, pas permis de rompre avec une forte augmentation des prix de l'énergie, et l'augmentation des prix telle que fixée dans les contrats d'électricité a continué de peser sur les budgets locaux.

Recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement augmenteraient de 5,6 % en 2023. L'AMF précise que cette augmentation ne dépasse l'inflation que de 0,7 point.

L'AMF alerte sur la réduction inédite du périmètre des recettes à la main des décideurs locaux et sur la disparition progressive du levier fiscal notamment.

L'AMF souscrit ainsi au constat de la Cour qui indique que pour les EPCI, « les recettes fiscales et non fiscales des EPCI à fiscalité propre sur lesquelles ils ont un pouvoir d'assiette, représentent 48,8 % de leurs produits de fonctionnement en 2023, contre 69,7 % en 2019 ».

Pour les communes, la Cour indique que « les recettes fiscales et non fiscales sur lesquelles les communes ont un pouvoir d'assiette, de taux ou de tarif continuent à représenter une part majoritaire de leurs produits réels de fonctionnement (60,2 % en 2023, comme en 2019) ».

Cette analyse optimiste sur les ressources tendant à démontrer que les marges de manœuvre des communes restent importantes semble contredire les précédentes analyses de la Cour dans son rapport sur les taxes foncières du 9 janvier 2023 (Observations définitives- Les taxes foncières- Exercice 2016-2021). Ce rapport indique en effet que l'évolution de la part des recettes fiscales à pouvoir de taux dans les recettes fiscales des collectivités est passé de 65 % en 2018 à 42 % en 2021. La Cour ajoutait enfin que « Dans un contexte de réformes successives de la fiscalité locale, et notamment la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les taxes foncières sont l'un des derniers leviers de l'autonomie fiscale des collectivités. »

Dans ce même rapport, la Cour signalait en outre « Un lien distendu avec les contribuables locaux et la mise en œuvre de politiques locales », ainsi que « Des dispositifs d'exonération mal suivis, mal chiffrés et partiellement compensés ».

L'AMF pose la question de la cohérence des conclusions de la Cour entre ses différents rapports.

Concernant le présent rapport sur la situation financière du bloc communal en 2023, l'AMF propose à la Cour de compléter son analyse en précisant que plus des deux tiers du panier fiscal repose sur la seule TFPB : en 2017, 62 % du panier fiscal repose pour moitié sur la TH et pour moitié sur la TFPB. En 2023, 63 % du panier fiscal repose sur la seule TFPB.

Si la Cour souligne la revalorisation des bases « sous l'effet de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales en fonction de l'inflation constatée (+ 7,1 % contre + 3,2 % en 2022) », l'AMF rappelle que cette revalorisation ne s'applique pas à environ un tiers des bases des locaux professionnels dont l'évolution est de moins de 2 % en 2023.

En outre, ce choix de maintenir les 7,1% de revalorisation des bases est devenue une nécessité motivée par le rétrécissement des marges de manœuvre fiscale. L'augmentation inédite de la pression fiscale sur les propriétaires est ainsi un dommage collatéral de la réduction inédite de la suppression de la TH.

L'AMF propose aussi que les analyses de la Cour en matière de fiscalité tiennent compte des exonérations de fiscalité locale partiellement compensées.

Le taux de compensation des allègements de TFPB applicables aux logements sociaux est de 15 % environ. Ce faible niveau de compensation s'explique par plusieurs facteurs :

Certaines exonérations sont compensées en prenant en compte des taux figés : taux de 1991[5] pour les exonérations de TH et de TFPB au profit des personnes modestes ;

Certaines compensations d'exonérations applicables aux logements sociaux, ont servi de variables d'ajustement jusqu'en 2018.

En particulier, la compensation de l'abattement de 30 % de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui avait été intégrée en 2009 dans le périmètre des variables, a subi des minorations jusqu'en 2015. En 2016, il a été décidé de rehausser cette compensation à son niveau de 2014 (soit 40 % des pertes de recettes) et de ne plus la soumettre à minoration. Depuis 2016, la compensation est donc maintenue à ce niveau. La loi de finances pour 2018 ne modifie pas ce dispositif et maintient donc la compensation mais à hauteur de 40 % de l'abattement.

Les impôts supprimés ont été compensés pour partie par l'attribution d'une part de TVA. La TVA représente désormais une part importante des recettes de fonctionnement des collectivités locales : 51 % pour les régions, 21 % pour les départements et la métropole de Lyon, et 22 % pour les EPCI à fiscalité propre. Le rôle contra- cyclique des communes et des EPCI s'en trouve du même coup affaibli. Les suppressions de ressources locales ont aussi brouillé la visibilité des décideurs locaux : en début d'année 2023, la progression de la TVA était

[5] *Taux de 2014 pour les exonérations de TFPB à Mayotte.*

évaluée à 6,1 %, pour passer quelques mois plus tard à 4,5 %, puis à 3,8 %, puis récemment de 3,4 % à 2,8 %. La reprise de TVA sur les budgets locaux (écart entre les 6,1 % et les 2,8 %) est donc particulièrement douloureuse.

S'est ajoutée en 2023 la compensation partielle de la CVAE à hauteur de 10,5 Md€ (dont 60 % environ pour le bloc communal), alors que la CVAE qui aurait dû être encaissée par les collectivités locales s'élèverait à 11,3 Md€ environ. Le manque à gagner serait donc de plus de 750 M€ pour l'ensemble des collectivités, dont 450 M€ environ pour le bloc communal.

Sur la TH aussi, la compensation reste incomplète. Ainsi par exemple, la compensation n'intègre pas la dynamique de la taxe d'habitation. En cas de nouvelles constructions, la collectivité concernée bénéficiait d'un supplément de TH. Cette ressource n'existe plus et les nouveaux habitants sont donc exonérés de toute contribution locale s'ils ne sont pas propriétaires. Les ordonnateurs locaux ne peuvent plus piloter leur niveau de recettes pour financer l'évolution des besoins locaux.

Enfin, la progression de la TVA, ramenée finalement à 2,8 % en 2023, est très inférieure aux 7,1% de revalorisation des valeurs locatives en 2023. Cela constitue donc un manque à gagner important pour les intercommunalités car, à taux constant, les revenus fiscaux de la THRP auraient été significativement plus élevés. C'est ainsi la double peine, outre le fait de ne plus bénéficier de cet impôt local, les intercommunalités subissent une sous compensation significative seulement deux années après sa suppression !

Pour compenser la réduction de moitié des bases de CFE et de TFPB pour les établissements industriels, le calcul ne tient pas compte de l'évolution des taux.

Pour toutes ces suppressions d'impôts locaux, l'AMF avait proposé la compensation intégrale via le dégrèvement. Cela n'a pas été le choix de l'exécutif pour économiser sur la compensation au détriment des budgets locaux.

La Cour signale aussi les « hausses de taux d'imposition (taxe foncière sur les propriétés bâties) ».

L'AMF propose à la Cour de modifier son analyse et renvoie à l'étude de la DGFIP « Taux de fiscalité directe locale votés en 2023 par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » d'août 2023, qui indique que « Entre 2022 et 2023, les communes ont largement reconduit leurs taux de fiscalité directe locale. En fonction des taxes, la proportion de reconduction des taux se situe entre 85 et 90 %, la proportion de baisse est faible (moins de 3 %) et celle des hausses comprises entre 8 et 14 % (…) »

Entre 2022 et 2023, les EPCI à fiscalité propre ont largement reconduit leurs taux de fiscalité directe locale. En fonction des taxes, la proportion de reconduction des taux se situe entre 81 et 88 %, la proportion de baisse est marginale (moins de 0,4 %) et celle des hausses comprises entre 12 et 19 %. » Concernant l'augmentation des taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires signalée par la Cour, l'AMF rappelle que l'encadrement des taux implique que l'évolution du taux de la THRS reste liée à celle du taux de la TFPB.

Enfin, le produit des DMTO diminue de 22,3 % en 2023 en raison de la baisse du nombre et du prix des transactions immobilières. Le bloc communal perçoit en effet la taxe additionnelle aux droits de mutation (5,8 Md€ en 2022) qui représente environ 4,5 % des recettes de fonctionnement.

Par ailleurs, 2023 enregistre à nouveau une baisse de la DGF en volume. Même si la DGF du bloc communal augmente de 320 M€ (+1,7 %), cette hausse est très inférieure à l'inflation. La DGF représente environ 15 % des recettes réelles de fonctionnement. Libre d'emploi, la DGF joue ainsi un rôle majeur dans la constitution de l'autofinancement, principal levier de l'investissement. L'AMF rappelle que depuis 2014, le bloc communal a été privé de 71 Md€ de ressources cumulées depuis le début du gel de la DGF.

Évolution de l'épargne et de l'investissement

Le modèle économique de construction des budgets locaux a été profondément bouleversé. La réduction des ressources locales avec la baisse des dotations, combinée à la réduction des marges de manœuvre avec la quasi-disparition du levier fiscal, rigidifie l'ajustement des budgets aux aléas de la conjoncture.

Pour parer à la quasi-suppression du levier fiscal, l'épargne est conservée pour faire face aux aléas. De 2014 à 2019, face à baisse de la DGF, l'objectif a été de maintenir l'équilibre et donc de maintenir l'épargne. Cet objectif a été atteint puisque l'épargne a même légèrement augmenté sur cette période (+2,9 Md€). En l'absence de marge de manœuvre pour adapter le niveau des recettes, l'objectif de maintien de l'épargne est devenu prioritaire. Ajoutée à la réduction du panier fiscal, la réduction des dotations brouille la visibilité et réduit les marges de manœuvre nécessaire à l'actualisation périodique du niveau de d'autofinancement. La mobilisation de l'épargne pour le financement de l'investissement devient plus risquée et donc moins importante.

En 2023, la Cour signale une augmentation de l'épargne du bloc communal de 4,9 %, soit une évolution égale à l'inflation : peut-on en conclure que « l'épargne a continué de croître » comme l'indique la Cour ? L'AMF estime que l'année 2023 enregistre plutôt un maintien de l'épargne. L'AMF ajoute que le maintien de l'épargne n'est pas forcément révélateur d'une situation favorable mais plutôt d'une situation financière équilibrée.

Sur l'analyse de l'évolution de l'investissement en 2023, contrairement à ce qu'indique la Cour, on reste sur la même logique depuis 2014 : l'investissement reste la variable d'ajustement des budgets locaux.

Le lien entre les décisions d'investissement et l'incertitude s'explique par l'existence d'un certain degré d'irréversibilité des investissements. Les ordonnateurs locaux ne doivent pas seulement arbitrer entre investir ou ne pas investir, mais entre investir maintenant et investir plus tard. Attendre peut donc être une option pouvant présenter un certain avantage pour protéger l'équilibre comptable, ce qui peut donc conduire à différer les investissements.

Dans ce cadre, la stabilité des ressources locales revêt ainsi une grande importance : elle garantit la validité des calculs de financement des investissements, et assure ainsi la rationalité des décisions prises. A contrario*, l'instabilité des ressources ne garantit plus les calculs de financement des investissements qui sont finalement reportés ou réduits.*

La baisse des dotations s'est soldée par un effondrement inédit de l'investissement local (-15 Md€ de 2014 à 2017) tandis que le niveau d'épargne était maintenu :

Md€	***DGF***	***Épargne brute***	***Investissements***
Mandat 2008-2013	*139,31*	*98,2*	*197,59*
Mandat 2014-2019	*118,70*	*101,1*	*183,41*
Différence entre les deux mandats	*-20,61*	*+2,9*	*-14,18*

L'encadrement des budgets du bloc communal sévit aussi sur la section d'investissement et sont autant de frein à la progression des investissements :

Le fléchage des dotations d'investissement a été renforcé sur des priorités définies par l'État, ce qui retarde le démarrage des travaux : 25 % des crédits de la DSIL ont été fléchés sur la transition écologique en 2023.

Jusqu'en 2023 inclus, les dépenses d'aménagement de terrain ont été exclues de l'assiette du FCTVA.

Ainsi en 2023, les investissements augmenteraient d'environ 7,8% (au 30 décembre 2023) : c'est toutefois trois points seulement au-dessus de l'inflation. L'AMF estime ainsi que l'investissement du bloc communal enregistre plutôt un ralentissement en 2023. L'AMF demande à la Cour son analyse de l'évolution de l'investissement du bloc communal déduction faite de l'inflation.

De plus, on peut regretter l'absence de considération de la Cour quant à l'impact de l'inflation sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités. En effet, comme l'a démontré l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales[6], l'inflation a des impacts sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Elle a des effets directs sur les dépenses d'énergie, d'alimentation, de frais de personnel, mais également au sein des achats et charges externes et des dépenses d'intervention : « Sans qu'il soit possible de toujours les caractériser plus précisément, les effets diffus de l'inflation peuvent se justifier par l'indexation de certains contrats sur des indices de prix, ou par la volonté de soutenir des partenaires eux-mêmes touchés par l'inflation (CCAS, SDIS...) ». Par ailleurs, l'OFGL rappelle que « la hausse des prix a également eu un impact sur les dépenses d'investissement dès 2022, les coûts dans les secteurs de la construction et des travaux publics augmentant en lien avec les prix de l'énergie, des matériaux et les coûts salariaux ».

L'AMF signale aussi que la dégradation de la situation financière des départements pèse aussi sur les cofinancements de l'investissement avec le bloc communal : en 2023, les tendances révèlent en effet une baisse importante de l'épargne brute des départements

L'AMF souscrit au diagnostic de la Cour concernant « des évolutions hétérogènes de la situation financière des différentes catégories de collectivités en 2023 ».

Le maintien des équilibres financiers des collectivités locales et la vitalité de l'investissement dépendent de l'importance des marges de manœuvre des ordonnateurs locaux.

[6] *« Cap sur les finances des communes et intercommunalités en 2022 » N° 22 • Novembre 2023.*

Pour l'AMF, la dégradation de la situation financière des budgets locaux est d'autant plus grave que la suppression des marges de manœuvres fiscales est importante.

Par ailleurs, et bien que la situation se soit améliorée pour certaines intercommunalités comme le souligne le rapport, l'AMF constate une amplification des difficultés pour maintenir le même niveau de service public dans certains territoires. En effet, notre association est saisie par de nombreuses intercommunalités soucieuses pour leur avenir au regard du montant élevé de leurs charges et de leurs faibles recettes. C'est pourquoi, plusieurs d'entre elles s'orientent vers l'institution d'un pacte financier et fiscal dont les réflexions tournent en grande partie autour de trois axes majeurs : dégager des marges de manœuvres financières pour porter les projets communautaires, maintenir le même niveau de service public, et soutenir financièrement les communes les plus fragiles dans leurs investissements ou leur fonctionnement. Cela est inquiétant au regard de la conjoncture actuelle et des défis que devront réaliser les intercommunalités dans un avenir proche (transition écologique, réindustrialisation, habitat, transports etc.).

L'AMF estime que la position de la Cour quant à la participation des collectivités au redressement des finances publiques est inefficace pour réduire le déficit de l'État et met en danger les finances publiques locales

La Cour considère que l'encadrement de l'évolution des concours financiers de l'État pourrait constituer un levier pour peser sur l'évolution des dépenses locales de fonctionnement, et ainsi contribuer au respect des objectifs fixés aux collectivités concernant leur participation au redressement des finances publiques.

Comme le rappelle la Cour, « la loi de programmation des finances publiques pour les années 20232027 a prévu que les administrations publiques locales contribuent au redressement des finances publiques par la réduction de leurs dépenses et de leur endettement rapportés à la richesse nationale et par la réalisation d'un important excédent de financement en 2026 et 2027 » (réduction des dépenses de fonctionnement de 0,5 point par an en volume).

La Cour relève toutefois que « La dynamique des dépenses de fonctionnement et le passage à un besoin de financement des collectivités en 2023 vont cependant rendre plus difficile l'atteinte des objectifs de la loi de programmation », d'autant que celle-ci « ne comporte pas de dispositif à même de permettre la réalisation des objectifs relatifs aux finances publiques locales. ».

Dans un paragraphe intitulé « Un levier non mobilisé : l'encadrement de l'évolution des concours financiers de l'État », la Cour rappelle que les concours de l'État représentent, depuis 2021, plus de la moitié des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités et qu'ils « influencent de ce fait leurs dépenses ». Pour la Cour, « un ralentissement de l'évolution des concours de l'État pèserait sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement ».

La Cour relève que l'encadrement actuel des concours financiers de l'État porte sur une part modeste de leur montant (« l'objectif fixé pour 2024 ne couvre ainsi que 27 % du montant total des concours de l'État »). Elle rappelle que les objectifs d'évolution portent sur les PSR, à l'exclusion du FCTVA, et les crédits de la mission RCT, mais qu'ils n'intègrent pas les fractions d'impôts nationaux transférées aux CL, notamment la TVA.

La Cour relève en outre que les objectifs d'évolution des concours de l'État ne sont pas respectés. Pour la Cour, le non-respect de ces objectifs « aurait pu être évité si la hausse de certains concours (…) – notamment la DGF en 2023 et 2024 et la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels – avait été mieux compensée par la réduction » des dotations servant de variables d'ajustement.

La Cour semble ainsi préconiser d'augmenter la proportion des transferts soumis à l'encadrement de leur évolution et de recourir davantage au mécanisme des variables d'ajustement.

Ces orientations constituent un risque de dérapage des finances publiques locales.

L'AMF estime que les mesures proposées par la Cour, qui consistent à ponctionner encore davantage les collectivités, et accroître leur mise sous tutelle d'un État pourtant surendetté, sont inefficaces et contreproductives.

Ces ponctions sur les budgets du bloc communal réduisent la capacité d'agir du bloc communal. Les restrictions imposées aux collectivités se sont même avérées contreproductives, puisqu'elles ont conduit à ralentir fortement les investissements, alors que les collectivités portent plus de 70 % de l'investissement public et soutiennent ainsi la croissance.

En outre cette contribution ne s'est pas traduite par une réduction du déficit ou des prélèvements obligatoires dont s'acquittent les contribuables. En revanche, la compensation des ressources locales supprimées par l'Exécutif pèse lourdement sur le budget de l'État, à hauteur de 52 Md€ par an :

TVA transférée aux collectivités

Recette remplacée	***Collectivité***	***Prélèvement sur TVA 2022 (Md€)***	***Année de la réforme***
DGF	*Régions*	*5,09*	*2018*
CVAE	*Régions*	*11,3*	*2021*
TFPB	*Départements*	*16,20*	*2021*
CVAE	*Départements +bloc communal*	*10,5*	*2023*
THRP	*EPCI et Paris*	*9,2*	*2021*
Total collectivités locales		***52,29***	

Au total, plus 100 Md€ des recettes annuelles correspondant à plus de la moitié de recettes de TVA sont désormais affectées à la compensation de recettes supprimées. En 2023, 113,9 Md€ de recettes de TVA sont affectés à la Sécurité sociale pour compenser les allègements de charges sociales (57,8 Md€), les ressources locales supprimées (52,3 Md€), et la redevance à l'audiovisuel public (3,8 Md€). Ces 113,9 Md€ auraient été bien utiles pour compenser les 154 Md€ de déficit public.

L'Insee (Note d'informations rapides du 26 mars) confirme cette analyse et indique notamment que « c'est l'État qui porte la plus forte contribution à la dégradation du solde de financement en 2023 (- 16,9 Md€). (…). La nouvelle étape de suppression de la CVAE, impôt des collectivités locales, est compensée pour celles-ci par une affectation de TVA, ce qui diminue la part attribuée à l'État ».

Il faut aussi ajouter 4,2 Md€ de prélèvement sur le budget de l'État pour compenser les suppressions de CFE et de TFPB des établissements industriels. Il ne s'agit pas de contester le soutien aux entreprises industrielles, bien au contraire. Il s'agit plutôt de définir une vision plus stratégique, et non parcellaire du soutien aux entreprises.

L'Exécutif avait défendu l'idée que la suppression d'impôts locaux permettrait d'accroitre les recettes fiscales de l'État. Alors pourquoi aujourd'hui, ces mêmes recettes sont en baisse de 7,7 Md€ par rapport aux prévisions ? La Cour a-t-elle analysé l'impact de toutes les suppressions de recettes pour le budget de l'État ?

L'AMF ajoute que l'encaissement des impôts locaux supprimés par l'État crée du déficit caché. L'État a encaissé le produit de la taxe d'habitation de 2020 à 2023 en lieu et place des collectivités locales. En 2023, une des raisons des baisses de recettes de l'État soulignée par l'Insee

est la fin de l'encaissement de la TH par l'État « la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est portée par l'État, qui avait rebudgétisé cet impôt en 2021 en compensant les collectivités locales par l'affectation d'une part de la TVA. », soit 2,9 Md€ de recette de TH en moins en 2023 par rapport à 2022.

La moitié de la CVAE, soit 4 Md€, est encaissée par le budget de l'État. Le budget de l'État devra ainsi enregistrer une perte de recettes lorsque la CVAE sera complétement supprimée. N'est-ce pas une facilité de gestion destinée à masquer un déficit en le reportant à plus tard ? Est-il légitime de détourner le produit d'un impôt local au profit du budget de l'État ?

L'effet de la réduction continue des ressources locales depuis 2014, c'est le déficit des APUL à hauteur de 9,9 Md€ en 2023 : le déficit des APUL s'est creusé de plus de 11 Md€ en 7 ans. L'excédent des collectivités locales était encore de 4,8 Md€ en 2022.

Ce déficit des collectivités locales est le résultat des restrictions continues des ressources locales : à la baisse de la DGF (71 Md€ en cumulé depuis 2014), s'est ajoutée la compensation partielle de ressources supprimées. Et pour optimiser la contrainte sur la gestion locale, cette réduction des recettes s'est doublée d'une restriction des marges de manœuvre avec la quasi-disparition du levier fiscal.

Le dispositif d'auto-assurance préconisé par la Cour des comptes pourrait constituer une fracture supplémentaire entre l'État et le bloc communal si le dispositif devait être obligatoire. Cette proposition modifie en effet 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'écrêtement imposé des recettes. Il y aurait dans ce cas une atteinte nouvelle et grave à la libre administration des budgets locaux. Cette proposition intervient de surcroit 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'accroitre 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.

En réalité, ce dispositif d'auto-assurance a été proposé pour alléger le soutien de l'État en cas de difficultés. L'AMF rappelle cependant que c'est la réduction progressive des marges de manœuvre des collectivités qui a généré la multiplication des filets de sécurité qui sont une charge nouvelle pour le budget de l'État : certaines collectivités n'ont en effet plus assez de marge de manœuvre pour faire face aux retournements de la conjoncture.

L'AMF alerte sur les dommages collatéraux de la réduction continue des capacités financières et de leurs marges de manœuvre sur le financement des nouveaux enjeux de politiques publiques. La nouvelle donne fiscale à la main de l'État, la baisse de la DGF, la compensation partielle de ressources supprimées, le fléchage des dotations, sont autant de freins au financement des grandes priorités nationales.

Pertes de ressources locales en raison des baisses et du gel de la DGF (Md€)

DGF du bloc communal versée de 2008 à 2024	*350,59*
DGF du bloc communal qui aurait dû être versée si l'indexation sur l'inflation avait été maintenue	*421,63*
Écart	*- 71,04*

Les propositions de la Cour mettent en danger les prévisions de croissance. Deux mois après le vote de la loi, les prévisions de croissance pour 2024 sont abaissées à 1 % au lieu des 1,4 % sur lesquels avaient été bâtis les équilibres budgétaires en loi de finances pour 2024.

Pourtant, dès septembre 2023, le Haut Conseil de finances publiques estimait déjà que la prévision de croissance (+1,4 %) pour 2024 était supérieure à celles du consensus des économistes (+0,8 %). Aujourd'hui, les 1 % de croissance envisagés pour 2024, sont à nouveau contestés par la Banque de France qui table sur une croissance de 0,8 % pour 2024.

Dans sa note de conjoncture du 14 mars 2024, l'Insee indique que l'activité « resterait à l'arrêt » au 1er trimestre 2024. L'Insee ajoute qu'après un rebond de +0,3 % au 2ème trimestre, l'acquis de croissance à mi-année pour 2024 ne serait que de +0,5 %.

Réduire les capacités financières des collectivités locales va donc peser sur la croissance. L'AMF rappelle à la Cour qu'environ la moitié des carnets de commande du secteur du bâtiment et des travaux publics sont remplis par les collectivités locales. En outre, les collectivités locales portent 70 % de l'investissement public et participent à la croissance du PIB :

Les administrations publiques locales dans les comptes de la Nation

	Md€	***2022***	***%***
Valeur ajoutée	*Valeur ajoutée brute des APUL*	*141,5*	*5,4%*
	Produit intérieur brut de la Nation	*2639,1*	
Formation brute de capital fixe	*FBCF des APUL*	*57,1*	*9,3%*
	FBCF de la Nation	*612,2*	

Source : DGCL. Données : Insee, Comptes nationaux - Base 2014

L'AMF appelle la Cour à changer d'approche et à privilégier la responsabilité, donc la liberté locale. Ce changement doit passer par l'autonomie financière et fiscale des collectivités qui doivent pouvoir rendre des comptes aux habitants sur leur gestion et leurs choix financiers. Toute liberté suppose en effet la responsabilité des gestionnaires publics, meilleure garantie à la régularité et l'équilibre des comptes publics. Cette responsabilité, corollaire d'une plus grande autonomie financière et fiscale, optimise la performance de la gestion publique en rapprochant les décisions de gestion du niveau pertinent, en intéressant les ordonnateurs aux économies réalisées, et donc en favorisant le maintien des équilibres financiers ainsi que le dynamisme des investissements.

Pour faire face aux nouveaux enjeux de politique publique et soutenir l'investissement, l'AMF propose l'avancement du versement du FCTVA, ressource libre d'emploi et immédiatement mobilisable pour la transition écologique par exemple. L'AMF rappelle que cette mesure avait permis de redresser l'investissement lors de la crise des subprimes.

L'AMF alerte aussi la Cour sur la nécessité de réformer les dotations, notamment de la DGF dont le montant devra être indexé sur l'inflation.

Pour avoir une juste appréciation de la situation des finances locales, l'AMF propose une revue des normes, des dépenses transférées et des recettes non-compensées, ainsi qu'une revue des dépenses des collectivités sur des politiques publiques prioritaires, telles que la transition écologique ou le logement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 habitants 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 en particulier du renouvellement du programme « Action cœur de ville ». Je vous remercie d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du projet de rapport public 2024 sur les Finances publiques locales - fascicule 1.

Sur le fond, nous souscrivons à la plupart des constats formulés dans ce projet, notamment en ce qui concerne la légère dégradation de la situation financière du secteur public local en 2023. Au-delà de cette situation d'ensemble encore positive, l'épargne des différentes catégories de collectivités a connu des évolutions divergentes, en fonction de leurs paniers respectifs de recettes et de dépenses. L'épargne nette des communes serait en 2023 la seule en progression (+ 0,9 Md€) devant celle des EPCI, avec un nombre d'entités du « bloc communal » ayant une épargne nette négative lui aussi en augmentation.

Malgré cette tendance à la dégradation des niveaux d'épargne en 2023, les collectivités locales auraient comme vous le précisez maintenu un haut niveau d'investissement (dépenses en progression de +4,5 Md€ et de +6,6 % par rapport à 2022). Ces investissements sont assurés à 80 % par le bloc communal. En 2023) le « bloc communal » traverserait donc la situation la plus favorable, grâce à la dynamique des recettes des impôts fonciers, les communes auraient fortement augmenté leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, tout en stabilisant leur endettement.

Derrière cette situation d'ensemble qui peut paraître favorable, se cache une réalité plus complexe dans les villes de taille intermédiaires que pour l'ensemble des communes, avec un tassement plus sensible de l'épargne brute. Chaque année, Villes de France rappelle la nécessité d'avoir des approches qui soient différenciées dans la réduction des ressources des collectivités locales, ou bien dans la réduction de la dépense.

Vis-à-vis de la mise en place de mécanismes à même de garantir la réalisation de l'ensemble des objectifs de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 que vous appelez de vos Vœux, vous indiquez à juste titre que les disparités de situations entre collectivités doivent être prises en compte, mais aussi en leur sein, notamment pour tenir compte de la dynamique spontanée de leurs différents postes de dépenses.

À titre d'exemple pour les villes moyennes, les évolutions des charges de fonctionnement ont été plus rapides que celles de leurs recettes : les effets directs et indirects de l'inflation étant la première cause de cette évolution. L'évolution des charges réelles de fonctionnement est en particulier la plus soutenue dans la strate des communes de 20 000 à 49 999 habitants (+ 6 % entre 2022 et 2023 contre + 4,7 % pour l'ensemble du bloc communal), et la plupart des villes ne sont pas concernées par une abondance de trésorerie, ou par les majorations de THRS et le ressaut consécutif de TH (communes du littoral). À l'aune de ces précédents constats, il est primordial d'assurer une prévisibilité des ressources aux villes moyennes à travers les transferts financiers, dont la dynamique pourrait être la même que celle des recettes fiscales de l'État.

En ce qui concerne la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, les élus de Villes de France entendent parfaitement la volonté des pouvoirs publics de limiter l'évolution de la dépense et de réduire l'importance de la dette publique dans sa globalité. Ils ne se sentent toutefois pas responsables des déficits publics qui ont effectivement été alimentés par la suppression des impôts directs locaux (TH, CVAE...), ni de l'augmentation du poids de la dette, dont la part relative du secteur public local est inférieure à 7 % du PIB.

À la vue du contexte actuel particulièrement contraignant pour les budgets des villes, en termes de rythme de réduction des dépenses réelles de fonctionnement, les Maires de Villes de France ont des craintes de ne pouvoir assurer comme auparavant le fonctionnement de leurs services publics locaux. En effet, beaucoup d'opérations d'économies ont souvent déjà été lancées au niveau local, et celles-ci ne sont pas toutes reconductibles (par ex, non renouvellement d'un ou plusieurs départs en retraite, mise en place d'éclairage Led). Si celles-ci peuvent assurer une économie immédiate, elles n'en seront pas moins non renouvelables...

Les villes moyennes ont enfin pu faire état de difficultés qui les concernaient en matière d'assurances. Au-delà de la multiplication des aléas climatiques, de leur intensité, et des coûts important des dégâts issus des émeutes urbaines de fin juin 2023, les villes moyennes subissent depuis cette période une dégradation de leurs conditions assurantielles.

Celles-ci connaissent non seulement une augmentation exponentielle au niveau des primes (les polices d'assurances liées aux dommages aux biens ont très fortement augmenté et pour certaines villes ont été multipliées par deux voire trois), mais aussi une évolution très défavorable des franchises. Ces niveaux de franchises les amènent à s'interroger sur l'opportunité même de mettre en place ou non des mécanismes d'auto-assurance, pour certains bâtiments, en l'absence de réelle concurrence.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

L'APVF confirme son attachement et son intérêt à la publication d'un rapport annuel sur « Les finances publiques locales » et se félicite du renforcement de la concertation dans la procédure d'élaboration.

Le rapport « Les finances publiques locales » contribue, en outre, à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances. Le fascicule 2 est particulièrement intéressant dans la mesure où il donne les premières estimations de l'année en cours et permet de confirmer ou de mettre en question les résultats de notre propre enquête de terrain sur la situation financière des petites villes.

Ce fascicule porté à l'attention de l'APVF porte sur les perspectives des finances publiques locales en 2024, avec une première partie sur la poursuite d'évolutions divergentes entre catégories de collectivités et une seconde partie consacrée aux objectifs de contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

La Cour des comptes révèle une probable hausse des dépenses en volume, qui concernerait l'essentiel des postes de dépenses et particulièrement les dépenses de personnel. L'enquête de l'APVF sur la situation financière des petites villes en 2023 et perspectives 2024 confirme ces estimations pour les petites villes (sur la base de 250 réponses recueillies entre avril et mai dernier). *Leurs recettes de fonctionnement progressent moins vite que leurs dépenses encore largement touchées par l'inflation (explosion des dépenses énergétiques et de la masse salariale), tandis qu'elles disposent de marges de manœuvre réduites pour réaliser de nouvelles économies, sauf à remettre en cause le bon fonctionnement des services de proximité. A minima, elles ont fait des économies de chauffage, mais certaines ont dû recourir au non remplacement de départs en retraite et à des fermetures de services.*

Après avoir sensiblement augmentées en 2023, les dépenses d'investissement devraient, selon la Cour des comptes, progresser à un niveau élevé en 2024. L'APVF tient à relativiser ces deux constats. En 2023, l'investissement certes, dépasse en volume le niveau de référence de 2013. Mais, le niveau d'investissement est encore marqué par l'effet rattrapage des années de crises successives et amplifié par les prix élevés des matières premières. En outre, pour la première fois depuis cinq ans, les petites villes mobilisent leur trésorerie au service de l'investissement, cela est particulièrement vrai pour les communes de plus de 10 000 habitants. En 2024, pour voter leur budget à l'équilibre ou maintenir à flot leurs investissements, à des niveaux pour la plupart très en-deçà des besoins, notamment en matière de rénovation thermique des bâtiments publics et d'amélioration, d'adaptation à l'évolution démographique ou de mise en accessibilité des équipements publics, elles sont nombreuses à indiquer devoir puiser dans leur trésorerie ou être obligées de contracter un emprunt. Celles qui n'avaient suffisamment de trésorerie ont dû reporter ou annuler des projets structurants.

L'APVF indique à la Cour des comptes que les petites villes portent 40 % de l'investissement total des communes et que la transition énergétique ne pourra réussir sans une forte implication des élus des petites villes. Face au mur d'investissement que représente le financement de la lutte contre le dérèglement climatique, l'APVF ne peut que s'inquiéter de l'amputation des crédits du Fonds vert notamment et de la fragilisation de l'épargne des petites villes.

Sur ce dernier point, l'année 2023 se distingue par une hausse de l'épargne brute des petites villes, en moyenne de + 6,6 % toutes strates confondues, portée par la progression de 7,1 % des valeurs locatives cadastrales. Ce phénomène va s'amplifier en 2024 selon notre enquête de terrain. En 2024, elles sont plus de la moitié à prévoir une baisse de leur épargne nette, et près de 15 % annoncent un besoin de financement. De nombreuses petites villes ont énoncé une réelle difficulté à équilibrer les sections de leur budget, tant en fonctionnement qu'en investissement, faisant peut-être de cette année « l'exercice de préparation budgétaire le plus difficile des cinq dernières années ».