

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,  
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

# LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2023 – FASCICULE 1

Rapport sur la situation financière  
et la gestion des collectivités  
territoriales

Juillet 2023



# **RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS**

## **Réponses reçues à la date de la publication (04/07/2023)**

Réponse de la présidente de Régions de France .....	5
Réponse du président de Départements de France.....	12
Réponse du président de Intercommunalités de France .....	14
Réponse de la présidente de France urbaine .....	19
Réponse du président de l'association des maires de France (AMF) .....	23
Réponse du président de Villes de France (VdF) .....	31

## **Destinataires n'ayant pas d'observation**

Madame la Première ministre
Madame la présidente d'Île-de-France-Mobilités

## **Destinataires n'ayant pas répondu**

Monsieur le président de l'Association des petites villes de France (APVF)
--

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

## **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE**

*Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur la situation financière des régions en 2022 (I) ainsi que sur la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (II).*

### **I. La situation financière des régions en 2022**

*Si la situation financière des collectivités s'est globalement améliorée en 2022, ce bilan met également en évidence des disparités importantes entre niveaux de collectivités.*

*S'agissant de l'évolution globale des finances locales en 2022, la Cour dresse le constat d'« Une situation financière des collectivités territoriales à nouveau très favorable ». Toutefois, comme la Cour avait pu le souligner dans son rapport sur les finances publiques locales publié en 2021, les Régions constituent, à nouveau en 2022, la seule catégorie de collectivité territoriale à ne pas retrouver le montant d'épargne brute d'avant-crise, constaté en CA 2019. Ainsi, les conséquences des crises actuelles se traduisent encore par un impact différencié entre catégories de collectivités. Il s'agit d'une nuance importante dans le constat relatif à la situation financière des collectivités.*

*La Cour souligne que « Après avoir amorcé sa reconstitution en 2021 (+ 0,7 Md€, soit + 13,7 %) à la suite de la chute de 2020 (- 1,4 Md€, soit - 12 %), l'épargne brute des régions (6,2 Md€) a continué à augmenter en 2022 (+ 0,5 Md€, soit + 8 %). Tout en restant inférieur à 2019 (6,5 Md€), son montant dépasse la moyenne de ceux des années 2016 à 2018 ». Cette observation repose toutefois sur un biais méthodologique qu'il semble important de corriger. En effet, afin d'établir un périmètre comparable prenant notamment en compte le transfert des compétences liés aux transports scolaires interurbains et scolaires et au développement économique nécessitant un haut degré d'investissement, il conviendrait de préciser que l'épargne brute moyenne des Régions pour la moyenne 2020 - 2022 (5,8 Md€) reste toujours inférieure à la moyenne 2017 - 2019 (5,7 Md€). À défaut, la comparaison s'établit sur des bases non homogènes.*

*Concernant l'évolution des recettes des Régions, la Cour relève que les fractions de TVA qui leur sont allouées ont connu en 2020 une progression de + 8,3 %. Or, la dynamique définitive du produit de TVA pour 2022 communiquée par la DGFIP s'établit à + 8,57 %. Concernant la fraction de TVA ex-CVAE des Régions, cette dernière leur a été versée à partir des prévisions inscrites dans le projet de loi de finances pour 2023,*

soit un produit en hausse de + 9,6 %. Une reprise sur recettes d'un montant de 97 M€ a donc été appliqué aux régions sur les versements de la fraction de TVA ex-CVAE en 2023. Cette reprise affecte le suivi de l'évolution réelle des recettes de fonctionnement et par conséquent celle de l'épargne brute en 2022. Par ailleurs, contrairement aux demandes émises par Régions de France, la DGFIP a estimé qu'il n'était pas possible juridiquement d'imputer le trop-perçu sur l'exercice comptable 2022, ce qui biaise donc l'analyse. Enfin, Régions de France a demandé à la DGFIP d'engager des travaux visant à limiter l'ampleur des phénomènes de reprise en matière de TVA et d'étudier les conditions juridiques qui permettraient d'imputer comptablement la reprise sur l'exercice ayant fait l'objet d'un trop-perçu.

S'agissant des autres recettes des Régions, la Cour note « Une évolution contrastée ». En effet, après avoir constaté en 2021 que le dynamisme du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ne lui avait pas permis de retrouver son niveau de 2019, la Cour note que le produit de cette taxe en 2022 « chute à 1,9 Md€ (- 0,3 Md€, soit - 12,6 %) », soit une baisse plus importante que celle enregistrée en 2020, et un produit en recul de - 17 % entre 2019 (2,3 Md€) et 2022 correspondant à une perte de rendement de l'ordre de 400 M€. Cette situation résulte d'un niveau de ventes de véhicules neufs toujours en net retrait par rapport à l'année 2019 (le niveau de ventes de véhicules neufs en 2022 rejoignant celui atteint en 1975) mais également en raison de l'exonération de carte grises imposée par l'État sur les véhicules électriques et dont la part dans la vente de véhicules neufs pour les particuliers est passée de 2 % en 2019 à 13,3 % en 2022 (en 2035, il est également prévu au niveau européen la fin de la vente des véhicules thermiques), cette mesure ne s'étant pas traduite par une compensation de pertes de recettes pour les Régions.

À l'exception des Régions ayant supprimé les exonérations régionales pour l'année 2023, les recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation sont de nouveau en baisse entre janvier et avril 2023 par rapport à la même période en 2022. Régions de France partage ainsi le constat de la Cour estimant que « Le produit de cette taxe est appelé à décroître de manière continue ».

Concernant les variations des parts variables de TICPE revenant aux Régions, je partage également la conclusion de la Cour relevant que « Hors effets de périmètre, le produit de la TICPE est orienté à la baisse sous l'effet des incitations à l'achat de véhicules utilisant des sources d'énergie alternative ».

Cette situation crée une discordance de plus en plus profonde entre la nature des recettes et celle des investissements attendus de la

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

*La Cour relève à juste titre qu'en 2022, en application du mécanisme dit « des variables d'ajustement », les minorations des dotations aux collectivités territoriales « ont porté uniquement sur les régions alors qu'elles avaient concerné également les départements en 2021 » avec une baisse de 50 M€ de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE) alors même que les Régions avaient été la seule catégorie de collectivité à ne pas retrouver en 2021 le montant d'épargne brute enregistré en 2019.*

*S'agissant de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des Régions, la Cour note qu'elles « ont poursuivi leur augmentation (+ 0,6 Md€, soit + 2,8 %), mais à un rythme moins rapide que l'inflation » (soit une baisse en volume de - 2,4 %). Pour 2022, la Cour estime que la hausse est liée à celles des « dépenses de personnel, la revalorisation de la rémunération des stagiaires et la hausse des subventions versées ». Comme la Cour a pu également le noter, « En 2022, la poussée de l'inflation (+ 5,2 % contre + 1,6 % en 2021) a eu des conséquences importantes sur les dépenses des collectivités ». Les dépenses des Régions sont ainsi significativement impactées dès 2022 par la forte hausse des prix de l'énergie, principalement dans les lycées (+ 195 M€), les transports ferroviaires (+540 M€) et les transports interurbains et scolaires (+ 168 M€)<sup>1</sup>. Il est à préciser que les soldes de nombreuses actualisations de devis, notamment dans le secteur des transports, seront acquittés par les Régions au cours de l'année 2023.*

*Par ailleurs, la revalorisation du point d'indice s'est traduite en 2022 par une hausse de 54 M€ de la masse salariale des Régions (avec une*

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

prévision d'une hausse de 120 M€ en année pleine pour 2023) et la revalorisation de 4 % de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle s'est traduite par une hausse des dépenses des Régions de près de 17 M€ (36 M€ en année pleine). En prenant en considération les revalorisations salariales annoncées par le Gouvernement en juin 2023 sans concertation préalable des employeurs territoriaux, de manière cumulée entre 2022 et 2024, l'impact pour les Régions s'élève à près d'un demi-milliard d'euros. S'agissant plus globalement des dépenses de personnel, en 2022, leur part dans les dépenses réelles de fonctionnement des Régions est en baisse par rapport à 2021 (18,88 % en 2022 contre 19,03 % en 2021) et ces dernières ne représentaient en 2021 que 6,4 % des frais de personnel de l'ensemble des collectivités locales.

Concernant les dépenses d'investissement, je partage le constat de la Cour estimant qu'en 2022 « les régions ont poursuivi un important effort d'investissement dont le montant est presque identique à celui de 2021 ». Les Régions constituent ainsi la collectivité ayant le plus augmenté son niveau d'investissement pour accompagner le plan de relance de l'État, comme en atteste la Cour en soulignant que « sur la période 2020-2022, les régions ont produit un effort d'investissement supérieur de 26,4 % à la période 2017-2019 (39,5 Md€ contre 31,2 Md€) ». Alors que les Régions représentent 14 % de la dépense locale en 2022 (15 % en 2019), leur part dans l'investissement public local s'est élevé à 20 % en 2022 (contre 19 % en 2019).

En outre, comme le mentionne également la Cour, les efforts d'investissement des Régions ont été les plus soutenus dans le secteur des transports et de l'action économique « Les dépenses cumulées de la période 2020-2022 ont, par comparaison à la période 2017-2019, particulièrement augmenté pour les transports (+ 2,2 Md€, soit + 27 %). La priorité accordée par l'État à la rénovation du réseau structurant a conduit à confier majoritairement la charge des infrastructures régionales aux régions, ce qui a conduit ces dernières à accroître leurs interventions » et « Les dépenses réelles d'investissement dans le champ économique sont ainsi passées de 1,6 Md€ en 2019 à 2,7 Md€ en 2020, avant de se replier à 2 Md€ en 2021 et à 1,9 Md€ en 2022 ».

La Cour estime que les mesures de soutien de l'État aux collectivités territoriales mises en œuvre depuis 2020 « ont eu un effet significatif sur la situation financière globale des collectivités, puisqu'elles équivalent à un tiers de l'augmentation de leur épargne brute et de l'autofinancement de leurs investissements, exprimée en moyenne annuelle, intervenue au cours des années 2020 à 2022 ». Cette assertion est factuellement inexacte s'agissant des Régions et se doit d'être nuancée.

*Je tiens à rappeler de nouveau que les Régions ont été la seule catégorie de collectivités à ne pas retrouver en 2021 et 2022 le niveau d'épargne brute atteint en 2019. Par ailleurs, alors qu'elles constituaient la catégorie de collectivité la plus affectée par la crise sanitaire, comme la Cour avait pu le constater, les Régions n'ont bénéficié en 2020 d'aucun mécanisme de soutien global à la différence des autres catégories de collectivités territoriales. En 2022, les Régions ont bénéficié d'une seule compensation liée à la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle dotée de 18 M€ alors même que seules les collectivités du bloc communal pouvaient souscrire au filet de sécurité doté de 430 M€ et que les départements ont bénéficié d'une dotation de 120 M€ visant à compenser en partie la hausse de leurs dépenses liées à la revalorisation du revenu de solidarité active.*

*La Cour note que, s'agissant du dispositif visant à compenser partiellement aux collectivités la hausse des coûts de l'énergie, la loi de finances initiale pour 2023 « a amplifié l'effort financier de l'État, en l'étendant à toutes les collectivités et en assouplissant les critères d'éligibilité de celles-ci. Ce renforcement s'est traduit par l'ouverture de 1,5 Md€ de crédits supplémentaires (en plus des 430 M€ ouverts en 2022) ». Si l'intention du législateur était louable, le décret d'application de ce filet de sécurité examiné le 18 avril par le comité des finances locales (CFL) rend inopérant ce dispositif pour les Régions. En effet, le premier projet de décret d'application du filet de sécurité, initialement soumis au CFL de février, ne prenait en compte que les dépenses directes d'achat d'énergie par les Régions dans le calcul du montant de la dotation. Or, ces dépenses « directes » représentent un montant dérisoire au regard des hausses de coûts des compétences en matière de transports ferroviaires, interurbains et scolaires, ou des dépenses d'énergie (électricité, gaz, réseaux de chaleur) des lycées.*

*Ces hausses sont intégralement assumées par les Régions, tantôt dans le cadre des marchés de transport, tantôt au titre de la dotation globale de fonctionnement des lycées publics ou du forfait d'externat pour les lycées privés. Ainsi, aucune des hausses importantes et effectives auxquelles les Régions sont exposées et estimées en 2023 autour de 1 Md€ cumulés n'étaient prises en compte dans le projet initial. La nouvelle version soumise au CFL a seulement intégré les dépenses liées aux transports ferroviaires au périmètre des dépenses éligibles. Ainsi, ni les dépenses de transport scolaire et interurbain, ni l'impact de l'inflation sur les prix de l'énergie dans les lycées ne relèvent de ce filet de sécurité, dont la mise en œuvre sera donc inadaptée à la situation des Régions.*

*En raison de la légère amélioration de l'épargne brute des Régions en 2022, qui s'établit toutefois à un niveau largement inférieur à celle enregistrée en 2019, la capacité de désendettement des Régions s'améliore légèrement, en passant de 5,7 ans en 2021 à 5,5 ans en 2022, mais, à la différence des autres catégories de collectivité, sans retrouver le niveau atteint avant la crise qui était de 4,3 ans. Bien que le taux moyen des nouveaux financements (emprunts et obligations) des Régions, comme le souligne la Cour, représente le « taux le plus faible des collectivités en dehors des syndicats (1,47 %) », ce dernier a « cependant fortement augmenté par rapport à celui de 2021 (soit 0,45 %) », ce qui démontre la bonne maîtrise de la dette des Régions.*

*Alors que la Cour estime « Un poids de l'endettement maîtrisé et déclinant » s'agissant des Régions, dans un contexte de renchérissement des taux d'intérêt, d'une capacité de désendettement qui ne retrouve pas son niveau d'avant crise, de la perte de dynamisme d'une partie des recettes régionales, d'une forte hausse des dépenses en raison de l'inflation et d'une inadaptation des mécanisme de soutien aux spécificités des Régions, les Régions sont confrontées à un risque de maîtrise de leur recours à l'emprunt en baissant leur niveau d'investissement. En pareille hypothèse, leurs dépenses d'investissement pourraient constituer une variable d'ajustement alors même que les besoins en termes d'investissement pour la transition énergétique, et notamment dans le secteur des mobilités et des transports, n'ont jamais été aussi importants<sup>2</sup>.*

## *II. La participation des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques*

*La Cour rappelle que le projet de loi programmation des finances publiques (2023-2027), qui n'a pas été adopté à ce stade, « traduit la volonté du gouvernement de faire participer plus fortement les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques prises dans leur ensemble ». Toutefois, comme la Cour le relève également, « Compte tenu des règles budgétaires qui imposent aux collectivités territoriales de ne pas emprunter pour financer les dépenses de fonctionnement, les administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale ont peu d'influence sur le solde de l'ensemble des administrations publiques. En 2022, elles n'ont dégagé qu'un excédent de 0,03 point de PIB (0,8 Md€), après un déficit de seulement - 0,02 point en*

---

<sup>2</sup> I4CE estimant que l'investissement des collectivités territoriales devrait plus que doubler chaque année jusqu'en 2030 pour atteindre les objectifs que la France s'est fixée en matière de transition écologique.

2021 (- 0,6 Md€) ». Si l'on prend en considération la seule situation des collectivités territoriales au sein des APUL, elles ont su dégager un solde positif de 4,8 Md€ en 2022, de 4,7 Md€ en 2021, de 0,2 Md€ en 2020 et de 1,2 Md€.

Par ailleurs, comme la Cour des comptes a pu le constater dans son rapport annuel public 2023 consacré aux 40 ans de la décentralisation, le léger accroissement du poids des finances locales au sein des finances publiques (17 % en 1980 et 19 % en 2021) ne s'est pas traduit par une augmentation de la dette locale où cette dernière « a été progressivement maîtrisée et son poids ramené de 9,4 points de PIB en 1993 à 8,4 points en 2021 ». Ainsi que la Cour le constate, « l'État porte l'essentiel de l'augmentation de l'endettement public au cours des trente-cinq dernières années ».

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

Ainsi, les collectivités font la démonstration de leur capacité de bonne gestion : elles maîtrisent leurs dépenses et leur endettement. Elles ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances comme en attestent les équilibres budgétaires évoqués précédemment.

Je conteste par ailleurs le constat de la Cour soulignant que « l'État amortit les effets des crises de toute nature sur les recettes et dépenses des collectivités ». En effet, il convient de rappeler à cet égard que les Régions ont pleinement subi les conséquences de la crise sanitaire et qu'elles sont, de surcroît, l'échelon de collectivité qui a le plus augmenté son niveau d'investissement pour accompagner le plan de relance de l'État. Ainsi, au cours de l'année 2020, en neutralisant la recentralisation de la compétence apprentissage, les Régions ont enregistré une baisse de 206 M€ de leur fraction de TVA, de 100 M€ de leur fraction de TICPE et de 208 M€ de la taxe sur les certificats d'immatriculation.

A ces pertes se sont également ajoutées des baisses de recettes dans le secteur du transport public de voyageurs, accompagnées d'une hausse

---

<sup>3</sup> BIS 150 DGCL - « Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions ».

*sensible des charges supportées par les Régions, sans que l'État n'apporte de compensation financière. Les Régions ont ainsi vu leur épargne brute chuter de 21,6 % en 2020 et leur capacité de désendettement se dégrader de 4,3 à 6 ans.*

*Je rappelle par ailleurs que la fraction de TVA, qui s'est substituée à la part régionale de CVAE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, n'est assortie d'aucun plancher garanti à la différence de la fraction de TVA qui a remplacé la DGF des Régions en 2018.*

*Enfin, la Cour soutient « Un renforcement des mécanismes de mise en réserve rendu nécessaire par la sensibilité des ressources locales à la conjoncture ». Les Régions soutiennent cette proposition aux seules conditions qu'elle soit facultative et à la main des seules Régions, à l'image de la possibilité offerte depuis 2022 aux départements de mettre en réserve de manière volontaire des surplus de DMTO.*

*Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le fascicule 1 du rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE DÉPARTEMENTS DE FRANCE**

*DF remercie la Cour pour les travaux actuellement conduits sur les finances publiques locales ainsi que pour la prise en compte de certaines de ses observations provisoires précédemment émises.*

*Chapitre I : En 2022, une situation financière des collectivités territoriales à nouveau très favorable*

*DF regrette le vocabulaire utilisé par la Cour s'agissant de la situation financière décrite pour les collectivités territoriales. Si elle apparaît en effet plus favorable que celle de l'État-la Cour évoque d'ailleurs une situation financière qui contraste avec celle de l'État, cette appréciation est en définitive tout à fait relative et semble faire abstraction, au moins en ce qui concerne les Départements, des contraintes actuelles et à venir qu'ils subissent aussi bien sur leurs dépenses que leurs recettes.*

*Qui plus est, il paraît essentiel de distinguer les difficultés particulières d'un certain nombre de Départements pour lesquels un travail est actuellement conduit avec l'État. De la même manière, il est rappelé que les Départements ont été très peu concernés par les mesures dites de soutien.*

*DF accueille favorablement la précision apportée plus loin par la Cour, concernant les concours financiers de l'État, « cette forte augmentation n'a pas pour corollaire une progression de même niveau des recettes des collectivités territoriales, la TVA transférée depuis 2021 ayant pour principal objet de compenser des suppressions d'impôts locaux ». En effet, et pour mémoire, DF s'est constamment opposé aux récentes réformes fiscales consistant au transfert du foncier bâti comme à la suppression de la CVAE.*

*DF souhaite rappeler s'agissant « des soutiens spécifiques face à l'inflation à partir de 2022 » que la compensation à hauteur de 120 millions était ponctuelle pour la seule année 2022 comme précisé par ailleurs par la Cour et partielle. DF regrette par ailleurs que les Départements n'aient pas été concernés par le filet de sécurité des dépenses énergétiques.*

*Quand il est mentionné « un bilan financier très favorable des réformes fiscales pour les collectivités en 2022 », il convient d'insister sur le prisme exclusivement budgétaire de la mention - à court terme qui plus est - en omettant les aspects relatifs à la perte d'impôts territorialisés et à la faculté de pouvoir de taux.*

*Chapitre II : Une situation financière favorable partagée par toutes les catégories de collectivités*

*DF partage la préoccupation de la Cour quant à la baisse attendue des DMTO en 2023.*

*DF trouve que la présentation de la Cour prête à confusion quand elle mentionne « des dotations et participations en progression » dès lors qu'il n'y aucune largesse de la part de l'État et que ce constat est la conséquence de décisions prises par le Gouvernement avec en réalité peu ou pas de compensations.*

*DF est perplexe quant à la mention suivante : « malgré la baisse des dépenses relatives au RSA, les départements ont bénéficié d'une dotation afin de compenser la revalorisation de 4,0 % au 1er juillet 2022 ». Non seulement cette compensation exceptionnelle qui ne vaut que pour 2022 a partiellement couvert la dépense supplémentaire, qui plus est si la baisse des dépenses RSA est conjoncturelle l'augmentation de 4 % pèsera à long terme dans les finances des Départements.*

*DF partage la préoccupation de la Cour quant aux difficultés spécifiques des collectivités d'outre-mer et se félicite qu'elles fassent l'objet d'une attention particulièrement de ses travaux.*

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE**

*Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier d'avoir sollicité l'avis de notre association concernant le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales (fascicule n° 1). Ce rapport destiné à une publication définitive est extrêmement proche de la version que vous avez bien voulu m'adresser en avril, aussi mes observations restent-elles inchangées. Ces observations sont les suivantes :*

*Comme c'était le cas en 2021, la Cour dresse dans son rapport une analyse très flatteuse de la situation financière des collectivités locales en 2022. Faisant référence à leurs observations passées, les magistrats pointent comme « à nouveau très favorable » la situation financière des collectivités. Intercommunalités de France reconnaît qu'en effet au niveau national et pour un certain nombre d'intercommunalités en 2022, les indicateurs sont au vert. Cette accalmie est bienvenue après la période 2020/2021 qui a fortement éprouvé les budgets. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette situation.*

*Concernant les recettes, elles ont bénéficié en 2022 de la conjonction de deux effets : d'une part le transfert d'une nouvelle fraction de TVA nationale du fait de la suppression de la CVAE et d'autre part, la croissance importante de cette recette portée par l'inflation à partir de 2021. À ce titre, on peut regretter que les analyses et tableaux présentés par la Cour omettent systématiquement de prendre en compte les effets de l'inflation. Avec une inflation évaluée par l'Insee à +6,1 % en février 2023, après +5,2 % pour l'année 2022, les comparaisons notamment avec l'année 2019 (inflation faible à +1,1 %) doivent être réalisées sur une base déflatée si on souhaite leur donner du sens.*

*Concernant le nouveau panier fiscal des collectivités, les magistrats en font un « bilan très favorable ». Cette appréciation mérite d'être nuancée. Elle apporte certes une garantie pour les collectivités qui disposaient d'un faible développement économique, leur montant de CVAE souvent composé d'une part importante de dégrèvement barémique s'étant trouvé conforté avec une garantie de non-baisse.*

*En revanche, pour les territoires plus dynamiques, la fraction de TVA les soumet d'une part aux aléas intrinsèques de cette ressource très liée à la croissance et d'autre part réduit fortement les incitations à accueillir des entreprises sur leur territoire. La question sera de savoir si cette croissance s'inscrit dans la durée. Dans le cadre des travaux que le ministre des Finances a confié à une mission IGA/IGF concernant le fonds*

*national d'attractivité des territoires, Intercommunalité de France a plaidé pour l'introduction de facteurs de territorialisation de la croissance de la TVA. À défaut, il deviendra à l'avenir plus difficile de faire accepter aux territoires d'accueillir des entreprises.*

*Enfin, il convient de noter que si on peut se féliciter de la bonne croissance des recettes fiscales pour 2022, leur communication trop tardive aux collectivités a pu en inciter certaines à recourir par prévention au levier fiscal. Cette situation se vérifie en particulier en 2023. Elle aurait pu être évitée. A minima, les collectivités devraient pouvoir disposer de la connaissance des ressources fiscales qui leur reviennent en début d'année.*

*En revanche, le mécanisme de mise en réserve évoqué par les magistrats semble difficilement applicable aux intercommunalités dans un contexte inflationniste. Les départements qui subissent depuis le début de 2023 un ralentissement de leurs recettes de DMTO ne vont pas tarder à s'en apercevoir.*

*Concernant le niveau de trésorerie des collectivités, il est certes élevé et en progression régulière, atteignant désormais près d'une année et demie de dépenses des collectivités. Il est important de noter que la totalité de ces fonds n'est pas totalement disponible. Plusieurs éléments peuvent néanmoins expliquer des niveaux de trésorerie importants, qui sont souvent le fait de plus petites collectivités. Nous constatons une certaine frilosité à engager des projets d'investissement dans un contexte de forte inflation (ouvertures de plus infructueuses pour cause d'inflation par exemple), les fonds sont alors conservés dans l'attente de situations plus favorables.*

*La faible lisibilité dont disposent les collectivités locales sur l'évolution de leur panier de ressources les incitent également à la prudence. La gestion d'une « trésorerie zéro », très à la mode dans les années 2000, se conjugue mal avec un contexte économique incertain et des ajustements permanents de la fiscalité. En outre la gestion de la trésorerie connaît d'importantes contraintes qui poussent les collectivités à l'immobilisme alors que des placements plus intéressants pourraient être réalisés.*

*Concernant les soldes de gestion, la Cour relève pour les intercommunalités en particulier une hausse importante de leur épargne brute (+9,5 %). Des nuances doivent être apportées pour ne pas caricaturer les situations locales en les globalisant. À ce titre, les éléments analytiques par strates démographiques apportent un premier éclairage qu'il conviendrait d'approfondir à partir d'une analyse consolidée des situations financières sur l'ensemble du bloc local.*

*Comme cela a déjà été évoqué par Intercommunalités de France, selon l'intensité des transferts de compétence opérés par une commune, à niveau de population égal, les contraintes financières ne seront pas les mêmes. Comme elle avait eu l'occasion de l'évoquer en réponse au précédent rapport de la Cour, Intercommunalités de France considère qu'il conviendrait d'analyser la situation financière des collectivités sur la base d'une analyse typologique plus poussée, permettant de mieux prendre en compte certaines fragilités locales ou situations faisant intervenir des besoins de dépenses spécifiques (territoires en déprise démographique et économique, ou encore territoires frontaliers, secteurs très urbains ou fortement marqués par la ruralité...). Pour chacun de ces territoires, la structure du panier de ressources diffère fortement ainsi que les facteurs pesant sur leurs charges. S'il n'appartient pas à la Cour de se livrer à des « analyses de territoires », la connaissance des situations locales doit pouvoir contribuer à éclairer l'analyse d'ensemble.*

*L'innovation apportée cette année par l'analyse de la situation financière des syndicats doit être saluée. En effet une part importante des compétences gérées par les intercommunalités et leur financement passent par ces structures de nature très diverse. Si l'analyse de la Cour est éclairante, il conviendrait de prolonger l'exercice en mettant en relation les syndicats et leur structure de gouvernance intercommunale à fiscalité propre (communautés ou métropoles), les liens financiers étant très noués.*

*Concernant la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, Intercommunalités de France considère qu'il y a une « communauté de destin » entre la situation financière de l'État et celle des collectivités qui portent la responsabilité de la mise en œuvre des services publics locaux. En revanche, nous ne partageons pas les conclusions très hâtives de la Cour stigmatisant les aides apportées aux collectivités comme responsables du creusement de ce déficit.*

*Si la Cour considère que « la nature et les modalités de calcul des soutiens financiers de l'État aux collectivités concourent à son déficit et à son endettement très élevés », elle pourrait également ajouter les décisions unilatérales prises par l'État de supprimer la CVAE qui représente pour le budget de l'État un coût de l'ordre de 10 Md€, sans qu'aucune évaluation préalable n'ait pu en justifier le bien fondé.*

*La situation de déficit du budget de l'État est largement héritée du passé – le budget de l'État est en déficit depuis les années 1970 – et a été fortement amplifié par la politique du « quoi qu'il en coûte ». Par ailleurs, si les soutiens financiers accordés par l'État ont permis d'accompagner les collectivités les plus en difficulté, leur faible consommation incite à s'interroger sur leur calibrage. En effet les conditions très restrictives*

*pour en bénéficier (taux d'épargne brute en baisse de 25 % du fait de la hausse du point d'indice de la FPT et de la hausse des coûts de l'énergie) en ont limité la portée à un effet d'annonce.*

*En tout état de cause quel que soit l'effort financier demandé aux collectivités, il ne pourra être supérieur à leur poids dans la dépense publique qui se situe autour de 20 %.*

*La question est de savoir si la bonne situation financière des collectivités locales et des intercommunalités en particulier peut se prolonger au-delà de la photographie de 2022 et si les conditions sont actuellement réunies pour que les collectivités soient en mesure de répondre aux enjeux du financement de la transition écologique et énergétique.*

*La bonne santé financière des collectivités locales doit être mise au service de la transition écologique. C'est dans cette direction qu'il faudrait traduire la déclinaison de la trajectoire du programme de stabilité. Intercommunalités de France s'oppose à une nouvelle contractualisation type « Cahors », qui aurait pour seule vocation de suppléer au déficit budgétaire de l'État.*

*De fait, des objectifs très ambitieux ont été fixés aux collectivités en matière de transition écologique. Assurant plus de la moitié de la dépense publique et en responsabilité sur la gestion des services de proximité, les intercommunalités sont des acteurs incontournables de cette transition. À ce titre, il est essentiel de préserver leur capacité à investir dans ce domaine. Il s'agit donc plutôt de les accompagner et de leur donner les moyens d'agir.*

*Ces investissements concernent de nombreux domaines : évolution des mobilités, politique intercommunale de l'eau, rénovation des parcs de logements, gestion des déchets, acquisitions foncières dans la perspective du ZAN, développement des services de proximité, couverture numérique...*

*Le chiffrage des investissements nécessaires en matière de transition écologique se précise progressivement au niveau national (le Plan de relance de 2022 évalue les actions à conduire à 30 milliards d'euros par an, de nombreuses publications évoquent une enveloppe annuelle nécessaire allant de 30 à 50 Md€ selon l'ampleur des champs d'intervention). Un chiffrage précis et une délimitation plus fine des champs d'intervention restent à définir.*

*Selon les différents experts, la part incombant aux collectivités, serait de l'ordre de 10 à 12 Md€ par an, en plus des investissements déjà*

réalisés s'élevant en 2022 à 42,4 Md€ pour les collectivités du bloc communal.

À ce jour les subventions reçues des différents partenaires (Agences, DETR, DSIL, départements, régions...) ne permettent pas de couvrir ces besoins. La fiscalité dédiée (taxe Gemapi, redevance eau et assainissement, fiscalité sur les déchets ...) est insuffisante.

Au-delà de l'identification des champs d'intervention en matière de transitions et des premiers chiffrages qui marquent certes une première étape, le véritable sujet concerne la répartition de cet effort entre les différents acteurs (l'État, les acteurs privés, les collectivités locales) ainsi que le calendrier de mise en œuvre.

Il est en effet désormais essentiel, si l'on veut associer les collectivités à l'exercice de planification écologique, de territorialiser de façon plus concrète la stratégie nationale bas carbone (SNBC) dans le cadre d'une négociation à conduire avec le Gouvernement.

À ces dépenses d'investissement il conviendra d'ajouter une charge supplémentaire en fonctionnement visant à accélérer l'évolution des métiers, favoriser l'émergence de nouveaux savoir-faire, développer de l'ingénierie de projet en particulier au sein des plus petites collectivités.

La version finale du rapport ajoute deux points qui méritent d'être commentés :

Le premier concerne « un renforcement des mécanismes de mise en réserve », à l'image de ce qui se pratique actuellement pour les DMTO des départements. Concernant ces derniers, le principe de la mise en réserve est lié au caractère relativement fluctuant des marchés immobiliers. Les recettes de TVA pourraient éventuellement bénéficier de ce mécanisme qui permet de pré-flécher par anticipation de l'épargne pour l'affecter à la section d'investissement. Certaines collectivités le pratiquent déjà, notamment quand elles procèdent à des évolutions de fiscalité sur une seule année pour des projets se déroulant sur une temporalité plus longue.

Ce que semblent viser les magistrats concerne la possibilité de prendre en compte dans les dispositifs de filet de sécurité tout ou partie des excédents. Cela peut être discutable et doit être traité au cas par cas.

Le second point concerne le partage de la dynamique de la TVA avec l'État. Ce point est très contestable. D'une part parce que, comme le dit la Cour, la dynamique est bien partagée. Chacun, État et collectivités locales, bénéficie de la croissance de la TVA. D'autre part, la croissance de la TVA est alignée sur la croissance de l'inflation qui s'applique sur

*les dépenses des collectivités en fonctionnement et en investissement. Une rétrocession, comme semble le suggérer la Cour, d'une partie de la croissance de la TVA venant en remplacement de la suppression de la CVAE (décidée unilatéralement par l'État) déséquilibrerait l'épargne, les recettes ne pouvant plus équilibrer entièrement les dépenses. Enfin la justification de ce dispositif n'apparaît pas clairement.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE**

*Ce projet appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.*

#### *1- Un rapport enrichi*

*La présente édition de fascicule 1 est opportunément enrichie d'une analyse relative à la situation financière des syndicats. Cela nous apparaît d'autant plus important que leur poids financier représente sensiblement plus de la moitié de celui des régions (respectivement 36,6 Md€ et 20,4 Md€).*

*France urbaine tient également à souligner la pertinence d'un prisme d'analyse qui ne se limite pas aux grandes catégories juridiques de collectivités mais vise à identifier des évolutions propres à certaines tailles de collectivités, le cas échéant différentes de celles observées au niveau de l'agrégat global. À cet égard, nous retenons notamment que :*

- les grandes villes, sont, avec les régions, les seules collectivités qui n'ont pas retrouvé leur niveau d'épargne nette d'avant crise sanitaire (cf. graphique n° 12) ;*
- les grands EPCI ont moins qu'auparavant pu jouer leur rôle de moteur de l'investissement public local<sup>4</sup>.*

#### *2- Des marges de manœuvre qu'il convient de flécher vers l'accélération des dépenses locales en faveur de la transition écologique*

*Dans différentes pages et tout particulièrement dans la synthèse du projet de rapport, la Cour appelle de ses vœux une participation accrue des collectivités à l'effort global de redressement des finances publiques. Partageant le constat qu'il existe une communauté financière de destin entre l'État et les collectivités, France urbaine considère que le sujet doit être discuté à l'aune de deux considérants (1° la pertinence de l'exigence*

---

<sup>4</sup> « Les ensembles de grande taille connaissent les diminutions les plus significatives entre 2019 et 2022. Ainsi, les blocs dont la population est comprise entre 100 000 et 300 000 habitants passent d'un écart entre ces deux extrêmes de 2,5 en 2019 à 1,5 en 2022 ».

*d'un excédent dégagé par les collectivités et 2° l'urgence d'une accélération des actions locales dédiées à la transition écologique) lesquels apparaissent, à notre sens, insuffisamment développés par la Cour.*

*Tout d'abord, ce n'est pas aux collectivités qu'il revient d'accroître leurs excédents. Autant l'État est légitime pour exiger que la mise en œuvre des budgets locaux ne conduise pas à un déficit (ne viennent pas aggraver le déficit global, ne contrecarre pas les efforts opérés au niveau du budget de l'État ou des comptes sociaux), autant il ne l'est pas pour les contraindre à dégager un solde positif croissant. En d'autres termes, une trajectoire dans laquelle la mise en œuvre des budgets locaux conduit à un solde durablement (et légèrement) positif est porteuse de sens ; en revanche viser un solde sensiblement plus élevé que le niveau actuel<sup>5</sup> serait synonyme d'excès de pression fiscale locale et/ou de sous-investissement.*

*Ensuite, et surtout, le débat sur l'association des collectivités à la trajectoire globale des finances publiques ne peut pas être déconnecté de la réflexion nationale, et européenne, sur les enjeux de la transition écologique. Rien ne serait pire que de déconnecter la question de l'association des collectivités à la trajectoire globale des finances publiques de celle de la réflexion sur l'indispensable accélération des dépenses d'ingénierie (section de fonctionnement) et d'investissements publics locaux induits par la crise climatique.*

*Dès lors, la capacité d'autofinancement des collectivités n'a pas pour objet de suppléer aux déséquilibres du budget de l'État mais d'être un levier au service du potentiel d'endettement local de long terme sans lequel le mur d'investissement ne pourra être surmonté.*

*Pour France urbaine, il serait clairement contreproductif que l'apport des collectivités à la soutenabilité des finances publiques se traduise par une réduction de leur recettes et/ou par une contrainte sur leurs dépenses d'ingénierie et d'investissement. Considérer, comme cela est formulé page 57 (« Celle-ci impliquera non seulement la poursuite, voire l'augmentation de l'effort d'investissement des collectivités, mais aussi une réorientation de ses finalités par rapport à bon nombre de ses objets traditionnels ») que c'est au moyen d'un effacement des investissements « non verts » que les collectivités pourraient répondre aux*

---

<sup>5</sup> De même que le sujet doit se poser au niveau du périmètre des collectivités et non au niveau de l'ensemble des APUL ; les collectivités n'ayant pas à subir l'impact du solde négatif de tiers tel que notamment celui de la SGP.

*urgences écologiques, revient soit à minimiser le mur de financement auquel elles ont à faire face, soit à laisser penser que seraient dorénavant illégitimes les investissements locaux répondant à d'autres urgences, tels que ceux qui visent à réduire les fractures sociales.*

*Nous considérons que les marges de manœuvre pointées par la Cour doivent permettre aux grandes villes, grandes communautés et métropoles, dans lesquelles sont concentrées les urgences climatiques (réchauffement, pollution de l'air, ...) de développer leurs actions propres, sachant que la dépense de l'État n'est pas toujours la plus efficiente. En cela, nous pensons que l'amélioration des comptes publics globaux passe par un rééquilibrage de l'échelle de mise en œuvre des dépenses publiques et que, à cet égard, il devient urgent que la France s'interroge sur son modèle d'architecture de l'action publique, lequel se caractérise par un poids relatif de la dépense publique locale en retrait en comparaison de celui de ses partenaires européens (ainsi que la Cour l'a documenté dans la dernière édition de son rapport public annuel<sup>6</sup>).*

*3- Des analyses et partis pris rédactionnels non partagés : quatre sujets*

*Régulièrement, dans les observations qu'elle transmet à la Cour, France urbaine indique la nécessité de privilégier une analyse en euros constants par habitant. En effet, exprimer les évolutions d'agrégats financiers uniquement en euros courants, et non en euros constants par habitant, laisse penser que les charges auxquelles doivent faire face les exécutifs locaux se situent dans un environnement invariant ; or il n'en est rien dès lors que la dynamique démographique est une réalité partagée entre la plupart des agglomérations. Avec le retour de l'inflation (5,2 % en 2022) et le parti-pris, consistant à mettre en regard les agrégats 2022 avec les agrégats 2019 (d'avant crise sanitaire), cette observation fait d'autant plus sens.*

*Le choix consistant à privilégier les expressions en euros courants ne conduit pas à fluidifier la lecture, voire vient brouiller le message.*

*Certes différentes formulations rappellent le contexte inflationniste (par exemple dans la synthèse, « ... un peu inférieure à l'inflation ... », « ... ce qui réduit la portée de la forte augmentation ... », ... ), pour autant ce sont des informations majeures qui apparaissent biaisées car ne correspondant pas une expression en euros constants. Ainsi en est-il de l'appréciation de l'évolution de l'investissement.*

---

<sup>6</sup> Par exemple graphique 2 du chapitre 2.

*Il est titré « Une forte hausse en valeur de l'investissement local » et le développement qui suit met en avant le fait que le niveau des dépenses d'investissements est supérieur en 2022 à ce qu'il était en 2019. Or, si le graphique n° 6 avait été construit en euros constants et non en euros courants, le message eut été que, neutralisé des effets du renchérissement monétaire, le niveau des dépenses d'équipement de 2022 reste inférieur d'environ 4 Md€ à celui constaté en 2019.*

*Les réformes fiscales ont profondément rigidifié les budgets locaux (tout particulièrement ceux des EPCI en ce qui concerne le bloc communal). C'est par conséquent la question de la diminution de leur résilience qui est posée. La Cour propose un renforcement des mécanismes de lissage des variations conjoncturelles de recettes.*

*Pour France urbaine, c'est d'abord l'élargissement du panier fiscal des collectivités du bloc communal qui doit être visé. En cela, nous rejoignons les analyses développées par la Cour dans son rapport sur les scénarios de financement des collectivités territoriales : « La fiscalité locale a l'avantage de renforcer le lien entre le financement, le niveau de service public local offert et les caractéristiques économiques et sociales du territoire son renforcement apparaît plus adapté au bloc communal, compte tenu de la situation actuelle mais aussi de la clause générale de compétences qui est reconnue aux communes, justifiant de renforcer le lien avec le territoire »<sup>7</sup>*

*Quant à l'idée d'auto-assurance, France urbaine pose comme condition préalable l'autonomie de la gouvernance des mécanismes afférents. En effet, comment justifier que, par exemple, la mise en réserve (capitalisation d'un surplus de dynamique) inhérente au fonds DMTO des départements ne soit assortie d'aucune protection contre l'érosion monétaire ? Ou encore comment expliquer que la mécanique de provisionnement individuel des départements ait nécessité des dispositions réglementaires fixant strictement les conditions selon lesquelles les départements devaient répondre pour permettre la reprise de produits ... leur appartenant ?*

*Surtout, la remise en question de la légitimité de l'affectation aux collectivités de la dynamique de la TVA (en ce qui concerne la quote-part qui leur revient en compensation d'impôts locaux supprimés unilatéralement par l'État), est choquante ; a fortiori alors qu'est à peine*

---

<sup>7</sup><https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-scenarios-de-financement-des-collectivites-territoriales>

*sèche l'encre du législateur (cf. dispositions de l'article 55 de la LFI pour 2023).*

*Fonder une telle proposition sur le fait que « par comparaison à ces anciens impôts, les collectivités bénéficient en effet dès l'année en cours des effets favorables de l'évolution, sauf exception favorable<sup>8</sup>, des bases de la TVA » revient, d'une part à proposer une double peine aux exécutifs locaux (le plafonnement de leurs ressources après l'amputation de leur autonomie fiscale) et, d'autre part, à ignorer, la finalité politique de la répartition territoriale de l'évolution interannuelle de la TVA.*

*Pour ne prendre qu'un exemple visant à contrecarrer les propos de la Cour incitant à une « confiscation » de ressources locales, il ne faut pas oublier que seule la mise en œuvre du FNAET (« fonds national d'attractivité économique des territoires », financé par l'évolution de la TVA) permettra d'inciter les exécutifs intercommunaux (mettant en œuvre des moyens budgétaires et fonciers en faveur des entreprises) à agir au service des priorités nationales visant la réindustrialisation du pays.*

*• En ce qui concerne le niveau de trésorerie, il nous importe de partager le fait qu'au 31 décembre 2022, s'agissant des villes de plus de 100 000 habitants, celui-ci est égal à 26 jours de dépenses de fonctionnement<sup>9</sup>. Cette donnée mériterait de conduire à une rédaction alternative à ce qui est écrit dans le projet de rapport) : « Fin 2022, le solde du compte des collectivités du bloc communal au Trésor est si élevé, qu'il représente l'équivalent du montant des dépenses d'investissement effectuées au cours de cette année ».*

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

---

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

*La Cour estime que la situation financière des collectivités contraste avec celle de l'État en raison des règles d'équilibrage de leurs budgets, des transferts financiers dont elles bénéficient de la part de l'État, des mesures de soutien.*

---

<sup>8</sup> Nous lisons « sauf exception défavorable » (faute de frappe dans l'exemplaire communiqué ?)

<sup>9</sup> Cf. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-observatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>

*Sur les règles d'équilibrage des budgets, l'AMF partage le constat de la Cour sur la règle d'or qui protège les équilibres des collectivités locales, alors que l'État emprunte pour financer son fonctionnement.*

*Sur les transferts financiers de l'État, la hausse est principalement la conséquence des suppressions d'impôts locaux, décidées par l'État.*

*Par ailleurs, les allègements fiscaux décidés par l'État conduisent celui-ci à renoncer à des parts substantielles de TVA ou à mettre en place de nouvelles compensations : l'AMF s'interroge sur les conséquences de ces allègements fiscaux sur la situation déjà dégradée des finances publiques, et qui vont à l'encontre de l'objectif de redressement des comptes.*

*En outre, l'AMF partage avec la Cour le constat de la très forte hétérogénéité des transferts financiers entre l'État et les collectivités, ainsi que sa proposition d'une présentation plus exhaustive de ces transferts. Cependant, l'AMF estime que l'agrégation de transferts hétérogènes peut difficilement servir de base à une analyse pertinente. Ainsi, pour l'AMF, et à l'inverse du raisonnement de la Cour, l'augmentation des transferts financiers et de leur poids dans le financement des budgets locaux ne peuvent en aucun cas justifier le renforcement de la participation des collectivités au redressement des finances publiques.*

*En outre, on peut regretter que la Cour ne soit pas aussi précise quant aux transferts de charges de l'État vers les collectivités. Il aurait également été souhaitable d'analyser les coûts engendrés sur les finances publiques locales par le soutien des collectivités aux missions régaliennes de l'État, non seulement en période de crise, avec par exemple les achats de masques, alors que la compétence sanitaire relève de l'État, mais aussi au quotidien avec notamment les dépenses municipales croissantes pour la sécurité en raison des carences récurrentes de l'État sur cette mission pourtant au cœur de sa vocation.*

*Sur les mesures de soutien aux collectivités locales, l'AMF regrette le fléchage des dotations d'investissement et l'inadaptation des procédures de versement, notamment les appels à projet. L'AMF propose un seul dossier par projet pour accéder à l'ensemble des dotations.*

*S'agissant du filet de sécurité 2022, les collectivités les plus fragiles en sont exclues : celles dont le potentiel financier est très faible et qui auraient enregistré une forte baisse de leur épargne brute, de 20 % par exemple, ne sont pas éligibles. Pour ces collectivités, une baisse de 20 % de l'épargne est pourtant plus difficile à surmonter que pour une collectivité qui aurait certes perdu 25 % de son épargne brute, mais dont le potentiel financier est plus important.*

*L'AMF conteste les calculs de la Cour sur les gains induits par les modalités de la compensation de recettes fiscales supprimées, en raison de la dynamique de la TVA. En effet, les pertes imposées par les différents gels de ressources pendant la période transitoire de suppression de la taxe d'habitation (TH) n'ont pas été prises en compte par la Cour dans ses calculs : gel des taux issus de la répartition des différentes taxes d'équipement (TSE) et de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), gel des taux de THLV.*

*Concernant l'évolution des compensations de suppression des impôts locaux, la Cour constate en 2022 une « dynamique plus marquée des bases de TVA que celles des impôts supprimés », ce qui est incorrect en 2023 car la hausse « anticipée » de la TVA -qui sert de base de calcul à l'évolution des fractions de TVA perçues par les intercommunalités en compensation de la suppression de la THRP- est de + 5,1 %, contre une évolution des valeurs locatives cadastrales de + 7,1 % en 2023 (à taux constants, cela représente une perte financière directe pour les intercommunalités).*

*Par ailleurs, il est utile de rappeler que toutes les compensations - sous forme de fraction de TVA- ne sont pas garanties. En effet, contrairement à la fraction de TVA versée en compensation de la THRP, celle versée en compensation de la CVAE aux communes et aux intercommunalités concernées ne bénéficie pas de garantie inscrite dans la loi. Cela pourrait avoir pour conséquence, en cas de crise économique qui impliquerait notamment une baisse significative des recettes de TVA nationale, de ne pas pouvoir faire bénéficier les collectivités concernées de la part « socle » de compensation de TVA. Il convient donc de ne pas prendre pour acquis cette dynamique et donc de ne pas justifier la contribution des collectivités au redressement des finances publiques sur cette hypothèse (notamment dans un contexte où les recettes fiscales des collectivités dépendent désormais beaucoup de la conjoncture économique nationale).*

*Enfin, les compensations de TVA ne sont pas liées à l'activité économique réelle ou au développement des logements. Ainsi, quelle que soit l'évolution du nombre des logements ou des entreprises, les ressources des communes et de l'intercommunalité n'évolueront pas en cohérence avec celle-ci. Comment financer alors les charges supplémentaires qu'impliquera l'accueil de nouvelles populations ou d'activités économiques ? Il convient donc logiquement de ne pas faire peser sur elles une nouvelle contribution au redressement des finances publiques.*

*Par ailleurs, il est important de souligner que le remplacement d'une ressource locale par de la TVA risque de réduire le rôle d'amortisseur de crise des collectivités locales, ainsi que l'a d'ailleurs*

souligné la Cour dans ses précédents rapports. L'AMF alerte sur l'exposition croissante des budgets locaux à l'évolution de la conjoncture.

Enfin, les modalités de la compensation éloignent la recette fiscale des logiques cadastrales : la compensation de la TH par des ressources de foncier bâti venant d'autres collectivités brouille la connaissance des capacités contributives et financières des différentes collectivités, fondement du développement économique.

Concernant les recettes tarifaires et domaniales, la Cour indique que « Il s'agit de la ressource sur laquelle les collectivités disposent au plan juridique de l'autonomie la plus grande, puisqu'elles sont libres de fixer les tarifs ». Cependant, l'AMF rappelle que la fixation des tarifs est strictement encadrée par le principe d'égalité entre usagers du service public, le respect du prix de revient qui encadre le montant des tarifs. Enfin, la collectivité doit veiller à ce que le tarif du service soit au bon niveau pour éviter l'abus de position dominante.

La Cour estime ainsi que la bonne situation financière des collectivités justifie leur contribution au redressement des finances publiques. L'AMF rappelle que les collectivités locales contribuent à la réduction du déficit de l'État depuis 2010. Elles ont d'ores et déjà contribué pour un montant de 62 Md€ sur la DGF, en raison de l'écart entre le montant de DGF versé au bloc communal et le montant qui aurait été versé si la DGF avait été revalorisée de l'inflation annuelle et en l'absence des contributions au redressement des finances publiques (CRFP) de 2014 et 2017.

Md€	DGF versée (a)	Norme appliquée pour fixer le montant de la DGF versée	Inflation réelle de l'année	DGF augmentée de l'inflation (b)	Écart par rapport au montant versé (a) – (b)
2008	22,56	-	-	22,56	-
2009 <sup>10</sup>	23,04	2% [inflation prévisionnelle (1,5%) + 0,5]	0,1%	22,58	- 0,46
2010	23,27	0,6% [50% de l'inflation prévisionnelle + 131 M€]	1,5%	22,92	- 0,35
2011	23,31	Pas d'indexation (abondement de 170 M€)	2,1%	23,40	+ 0,10

<sup>10</sup> En 2009, l'indexation de la DGF (+ 2 %) a été supérieure à l'inflation (0,1 %) : le montant de DGF qui aurait dû être versé en 2009 a donc été corrigé à hauteur de l'inflation réelle, d'où une baisse par rapport à ce qui a été versé (- 0,46 Md€). Par répercussion, l'écart est encore négatif en 2010.

2012	23,49	<i>Pas d'indexation</i>	2,0%	23,87	+ 0,38
2013	23,65	<i>Pas d'indexation (abondement de 115 M€)</i>	0,9%	24,09	+ 0,44
2014	22,92	<i>CRFP</i>	0,5%	24,21	+ 1,29
2015	21,19	<i>CRFP</i>	0,0%	24,21	+ 3,02
2016	19,37	<i>CRFP</i>	0,2%	24,25	+ 4,89
2017	18,52	<i>CRFP</i>	1,0%	24,50	+ 5,98
2018	18,37	<i>Gel de la DGF</i>	1,8%	24,94	+ 6,57
2019	18,34	<i>Gel de la DGF</i>	1,1%	25,21	+ 6,87
2020	18,30	<i>Gel de la DGF</i>	0,5%	25,34	+ 7,04
2021	18,34	<i>Gel de la DGF</i>	1,6%	25,74	+ 7,41
2022	18,33	<i>Gel de la DGF</i>	5,2%	27,08	+ 8,75
2023	18,64	<i>Revalorisation de la DGF (+ 320 M€)</i>	5,6% (mars 2023)	28,60	+ 9,96
<b>Total</b>	<b>331,63</b>			<b>393,50</b>	<b>+ 61,87</b>

*S'ajoutent à cette contribution sur la DGF, l'encadrement des dépenses de fonctionnement via les contrats de Cahors.*

*Enfin, la compensation partielle d'impôts locaux supprimés réduit d'autant son poids sur le déficit de l'État.*

*Concernant la répartition de la DGF, la Cour souligne par ailleurs que « Le niveau des recettes et des dépenses de fonctionnement exprimé par habitant fait apparaître de fortes disparités au sein d'une même catégorie de collectivités. (...) Elles conduisent à procurer aux habitants des collectivités des services publics de niveau hétérogène, même au titre de compétences obligatoires ». Pour la Cour, « Dans un objectif d'équité entre les territoires et leurs habitants, un renforcement de l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement des différentes catégories de collectivités devrait ainsi aller de pair avec une péréquation accrue des ressources de chacune d'elles ».*

*L'AMF rappelle que l'absence de revalorisation de la DGF pendant 12 ans a eu pour conséquence de transférer le financement de la solidarité (hausses annuelles de la DSU et de la DSR, rattrapage en faveur des*

*communes d'outre-mer) en totalité sur les collectivités, par le biais des écrêtements opérés sur les parts forfaitaires de DGF. Cet effort de solidarité au sein de la DGF s'ajoute d'ailleurs aux redistributions opérées au sein du FPIC. Si l'écrêtement a été fortement allégé en 2023 grâce à l'abondement de 320 M€ de la DGF, la soutenabilité de ce mécanisme se pose notamment pour les communes, car l'écrêtement est concentré sur un nombre toujours plus restreint de communes. La réintroduction de l'indexation annuelle de la DGF, indispensable pour maintenir l'enveloppe en euros constants, est donc également nécessaire pour répondre à la question du financement de la péréquation au sein de la DGF. L'AMF estime en effet que ce financement ne peut pas continuer à reposer uniquement sur les collectivités et que l'État doit en être partie prenante. L'indexation constitue enfin la seule voie de passage pour engager une réforme de la DGF.*

*L'importance des contributions des collectivités locales n'a pas fait apparaître pour autant une réduction du déficit de l'État, celui de 2019, juste avant la crise sanitaire, restant au même niveau qu'en 2014 (3,5 % du PIB). Les collectivités locales ne devraient pas être ponctionnées pour financer les dépenses d'un État qui s'endette pour son fonctionnement d'une part, et ne se réforme pas pour retrouver l'équilibre budgétaire et endiguer la spirale de sa dette d'autre part. Suivre cette approche reviendrait même à entretenir le laxisme budgétaire de l'État en lui donnant les moyens de continuer sur sa trajectoire de dépenses sans avoir à améliorer son fonctionnement, au détriment des collectivités qui fournissent des services publics essentiels et constituent le dernier lien de proximité avec les habitants. En outre, la méthode pourrait aussi, à terme, propager le déficit à l'ensemble des acteurs publics.*

*L'AMF regrette l'absence d'analyse prospective de la Cour pour mesurer l'impact d'une nouvelle contribution sur leurs équilibres financiers des collectivités. L'AMF rappelle les effets de la baisse de la DGF sur l'investissement et l'effondrement inédit de -15 Md€ pour le bloc communal. Comment la Cour peut-elle établir la contribution des collectivités locales sur la base d'une analyse rétrospective allant de 2019 à 2022, années qui n'ont pas supporté de contribution, et en l'absence d'analyse prospective sur les années censées supporter cette contribution ?*

*Une analyse prospective devra aussi intégrer les modalités de financement des grandes priorités nationales que l'État partage avec les collectivités locales : la transition écologique (investissements verts, ZAN, ZFE, recul du trait de côte, politique et gestion de l'eau), politique de réindustrialisation, les besoins de financement du service public de la*

*petite enfance, le financement de communes nouvelles, les enjeux spécifiques aux collectivités locales d'outre-mer, etc. Ces enjeux nationaux nécessitent une augmentation des dépenses des collectivités locales tant en fonctionnement avec l'augmentation des besoins en ingénierie, en personnels qualifiés pour appréhender notamment la haute technicité de ces investissements, qu'en investissements. D'où la nécessité d'une nouvelle gouvernance des finances publiques pour gérer de concert ces priorités nationales.*

*La Cour recommande aussi le renforcement des mécanismes de mise en réserve rendu nécessaire par la sensibilité des ressources locales à la conjoncture, ce qui permettrait de réduire les aides de l'État. L'AMF regrette que les recettes des collectivités soient la variable d'ajustement pour parer aux difficultés d'une réforme fiscale qui adosse les budgets locaux à la conjoncture économique. Renforcer l'obligation de mise en réserve pourrait nuire au soutien financier des collectivités locales à l'État, notamment en période de crise sanitaire ou d'aléas climatiques alors qu'il s'agit de responsabilités de l'État. En outre, la disposition sur la mise en réserve n'est en rien une réponse pour les collectivités aujourd'hui en difficulté, tandis qu'elle pourrait être synonyme, si elle n'était pas volontaire, d'écrêtement imposé des recettes. L'obligation de mise en réserve serait enfin contraire au principe de libre-administration.*

*Concernant l'analyse de la situation financière du bloc communal, l'AMF alerte sur la réduction continue des investissements depuis 2014 alors que l'autofinancement se maintient pour faire face aux réductions de recettes.*

*Depuis 2014, face à la réduction des moyens financiers, l'objectif est de maintenir l'épargne au détriment de l'investissement qui baisse ainsi de près de 15 Md€ entre 2014 et 2020, alors que l'épargne augmente légèrement, passant de 98 Md€ en cumulé sur le mandat 2008 - 2014 à 101 Md€ sur le mandat 2014 - 2020. De 2020 à 2022, la hausse des investissements<sup>11</sup> en 2022 (+9,2 %), ajoutée à celle de 2021 (+5,4 %), ne comble toujours pas la baisse de 2020 (-14,8 %). Cette hausse des investissements en 2022 est aussi due à la fin des reports des investissements non réalisés en 2020 en raison de la crise sanitaire.*

*En outre, déduction faite de l'inflation (5,2 % en 2022), l'augmentation réelle des investissements n'est que de 4 % environ 2022, à comparer à la baisse de 2020 de -14,8 % (l'inflation n'était qu'à de*

---

<sup>11</sup> L'ensemble des chiffres cités sont issus de la situation mensuelle des collectivités locales du 31 mars 2023.

0,5 % en 2020). Au total, compte tenu de la hausse des prix du BTP, les investissements 2022 n'augmentent pratiquement pas.

*En 2023, l'effet de ciseaux pèse sur la section de fonctionnement : les dépenses de fonctionnement sont alourdies par l'inflation et la hausse des taux d'intérêt, tandis que l'augmentation des recettes est plafonnée : malgré l'actualisation des bases de fiscalité locale (+7,1 %), la compensation de la CVAE reste incomplète à hauteur de 750 M€ par an, l'augmentation de 1,7 % de la DGF en 2023 représente un écart à l'inflation (5,6 %) de près de 4 points et donc un manque à gagner bien plus important que pendant la période de gel. Ainsi, les investissements seront-ils à nouveau la variable d'ajustement en 2023 ? L'enquête de l'AMF indique que 71 % des 4 814 collectivités répondantes ont revu à la baisse leurs projets d'investissements 2023.*

*Le projet de rapport réalise enfin une analyse financière des collectivités d'Outre-mer. L'AMF souligne l'importance de l'analyse du contexte afin d'établir des comparaisons financières justifiées. Ainsi par exemple, l'AMF demande la prise en compte de la densité de la population. Les communes de Guyane par exemple ont souvent une très faible densité de population mais une immense superficie, ce qui génère mécaniquement des surcoûts à intégrer dans les analyses. Parallèlement, l'essentiel des communes de Martinique et Guadeloupe comptent plus de 10 000 habitants : les chiffres devront ainsi être comparés aux moyennes des communes de plus de 10 000 habitants. De même, la prise en compte de la création récente des EPCI à Mayotte n'est pas analysée dans ses impacts sur les équilibres financiers : la forte progression de dépenses de personnel doit être rapprochée de cette montée en charge des compétences des EPCI. Est donc jointe à la réponse de l'AMF l'analyse réalisée sur les communes et EPCI d'outre-mer des trois dernières années.*

*Les priorités définies par la délégation outre-mer de l'AMF concernent le développement du cadastre et de l'adressage, la compensation des pertes de TH et les ressources de foncier bâti qui quittent effectivement le territoire car affectées à la compensation d'autres collectivités. Le développement économique n'est possible que sur la base des ressources issues du cadastre. En cessant de comptabiliser les ressources produites par le territoire pour déterminer des politiques adaptées, la réforme de la TH est, dans ce cadre, particulièrement contreproductive. Enfin, l'AMF propose de poursuivre la réflexion sur la DGF des communes d'Outre-mer dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'ensemble de la DGF.*

---

### **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 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 2023 sur les Finances publiques locales 2022 – fascicule 1.*

*Sur le fond, je souscris à la plupart des constats formulés dans ce projet, notamment en ce qui concerne la bonne situation financière du secteur public local en 2022, sous l'effet des mécanismes de compensation de la TH des EPCI, du dynamisme des produits des impôts directs locaux, et de la politique de soutien de l'État. Toutefois, je tenais à vous faire part de ma divergence d'appréciation quant aux préconisations que vous formulez - compte tenu de cette situation qui reste globale - comme la possibilité d'effectuer certaines mises en réserve de nos recettes, afin de lisser les évolutions conjoncturelles.*

*L'évolution des fondamentaux budgétaires pour le bloc local restait encore favorable en 2022, notamment au niveau de l'épargne dégagée, qui bénéficie effectivement de la forte progression des recettes liées à la fiscalité locale. Les phénomènes de reports des recettes d'investissement, ou encore la tendance à emprunter davantage que les besoins annuels restent par ailleurs des points de vigilance qu'à juste titre vous identifiez.*

*Toutefois, comme la Cour le souligne régulièrement, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations, entre catégories de collectivités, et au sein de chacune de ces catégories, entre collectivités comparables entre elles. Pour Villes de France, l'analyse par strates de collectivités du bloc local en 2022 doit permettre d'identifier quelles sont les plus fragilisées, et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés, c'est-à-dire plus ciblés pour la deuxième partie de ce mandat.*

*Dans les villes moyennes adhérentes, les produits fiscaux ont progressé en moyenne d'un peu moins de 5% en 2022 pour les taxes foncières, ce qui est moindre qu'au niveau national, et ne suffit pas à compenser la hausse constatée des dépenses de fonctionnement qui est très proche de l'inflation. Villes de France constate par ailleurs qu'en matière de fiscalité locale, un nombre croissant d'EPCI réexamine depuis 2022 les niveaux de certains impôts comme le foncier bâti, la TEOM, la Gemapi, pour faire face à la hausse des coûts de l'énergie et des matières premières.*

*Parmi les constats que l'on peut également formuler pour l'année 2022 dans les villes et agglomérations inframétropolitaines, figure la*

*moins progression de leur épargne brute par rapport au niveau national du fait de l'incompressibilité de la plupart des charges (plus prononcée dans les strates de villes intermédiaires) et de la plus grande exposition des dépenses de fonctionnement à l'évolution générale des prix et des coûts de l'énergie.*

*En 2022, les finances locales des Villes de France et de leurs intercommunalités ont finalement été assez contraintes, du fait de l'érosion de leur pouvoir d'achat, avec des ressources transférées de l'État qui ne suivent pas toujours le rythme de l'inflation, et des dépenses par habitant plus importantes que dans d'autres strates de population, résultant des charges de centralité. Les répercussions de l'inflation sur les dépenses de fonctionnement devraient être*

---