

Les Président et Vice-Président

Monsieur Pierre Moscovici
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 1

Paris, le 18 septembre 2024

Monsieur le Premier président,

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF le rapport sur les perspectives des finances publiques locales en 2024 (Fascicule 2). Nous vous en remercions vivement.

1. Analyse de la situation financière du bloc communal en 2024

Concernant les dépenses de personnel, la Cour indique que « Depuis 2016, leur taux de croissance annuel moyen s'élève à 2,7% ». Les analyses financières ne sauraient cependant s'affranchir de l'évolution de l'inflation : déduction faite de l'inflation, les dépenses de personnel n'augmentent en réalité que de 0,4% par an en moyenne.

%	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2016-2023	Moy. annuelle
Inflation	0,20%	1,00%	1,80%	1,10%	0,50%	1,60%	5,20%	4,90%	16,30%	2,04%
Dép. personnel	0,90%	2,60%	0,80%	1,70%	1,10%	2,80%	5,20%	4,70%	19,80%	2,5%
Ecart à l'inflation	0,70%	1,60%	-1,00%	0,60%	0,60%	1,20%	0,00%	-0,20%	3,50%	0,44%

Le personnel territorial ne peut être réduit à une question comptable. L'Etat s'appuie sur les collectivités locales pour répondre aux besoins de la population, et va jusqu'à transférer une part de ses compétences régaliennes. Pendant la crise sanitaire, les collectivités locales ont financé des dépenses de santé par exemple. Les communes et leurs intercommunalités sont en effet souvent bien plus agiles pour répondre aux besoins de la population. Le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités implique de nouveaux recrutements de personnels formés sur ces nouvelles compétences comme en matière de sécurité par exemple avec le développement des polices municipales.

Pour s'adapter aux nouveaux enjeux de politiques publiques, certains services doivent augmenter leur technicité et recruter des personnels plus qualifiés et mieux rémunérés. Le financement de la transition énergétique devrait conduire à une augmentation des dépenses de personnel, l'objectif nécessitant un niveau élevé d'ingénierie. L'AMF rappelle aussi que le recrutement de personnel peut permettre à la collectivité de fournir des prestations rémunérées, permettant de compenser pour partie les dépenses de personnel.

La Cour signale que « La progression des effectifs des collectivités s'explique principalement par le développement de l'intercommunalité, qui n'a pas été compensé par une baisse équivalente des effectifs des communes. ». Toutefois, ces évolutions brutes ne sont pas retraitées des mises à disposition de personnels entre collectivités. En outre, un transfert ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de l'agent concerné. Ce transfert est souvent réservé aux agents titulaires et non-titulaires en CDI et ne peut donc s'appliquer aux agents non-titulaires en CDD, ni aux stagiaires. Enfin, un transfert de personnel entraîne généralement une compensation financière pour l'agent et l'alignement de sa rémunération sur celles de la collectivité qu'il intègre.

Il faut ajouter également que les EPCI se voient confier des compétences qui ne sont pas toujours préalablement exercées par les communes et se dotent, en conséquence, d'agents territoriaux sans transfert possible des communes membres (la GEMAPI par exemple).

L'AMF souscrit cependant à la recommandation de la Cour d'« associer plus étroitement les représentants des collectivités territoriales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale ».

Sur la participation des communes et EPCI au redressement de la situation de la CNRACL, l'AMF propose d'interroger le périmètre de la caisse, et son modèle financier. Les interactions sont significatives entre retraites, invalidité, maladies, prévention, handicap, ce qui englobe l'ensemble des risques sociaux des agents territoriaux et leurs organismes de gestion, notamment la CNRACL et la GPEEC des personnels communaux et intercommunaux.

Concernant les recettes locales, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que les DMTO continueraient de diminuer de 10%, voire plus en 2024, après une baisse de plus de 20% en 2023. Sur l'évolution des recettes de TVA, la compensation partielle de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) via la TVA continue de peser sur le niveau de recettes des collectivités. Pour 2023, si la THRP avait été maintenue, l'évolution aurait été de 7,1% et non de 2,8%, soit un manque à gagner de 0,4 Md€ :

Recettes de TVA perçues en compensation de la TH en Md€			
2022	2023	2023 selon IPCH	Perte
8,9	9,06	9,53	0,472

Une part croissante des ressources locales est désormais adossée à la conjoncture économique, affaiblissant la visibilité des décideurs locaux et le rôle contra cyclique des communes et des EPCI au moment des crises. La preuve en est avec la multiplication des dispositifs de soutien mis en place par l'Exécutif pour maintenir les équilibres à la suite de l'envolée de l'inflation : la réduction continue du levier fiscal a débouché sur la multiplication des filets de sécurité, certaines collectivités n'ayant pas assez de marge de manœuvre pour faire face aux retournements de la conjoncture.

Contrairement aux affirmations de la Cour, le manque à gagner sur les recettes de TVA n'est pas compensé par l'augmentation de la taxe sur les ordures ménagères et du versement mobilité. La TEOM n'est pas libre d'emploi comme peut l'être la taxe foncière sur les propriétés bâties. LA TEOM reste une taxe affectée au financement du service correspondant. Il en est de même pour le versement mobilité qui est obligatoirement affecté au financement des transports publics urbains. En outre, contrairement à la TFPB, le bénéfice de la taxe n'est pas ouvert à l'ensemble des collectivités. L'AMF regrette ce mélange des genres qui ne dit rien de la réduction du pouvoir de taux, et qui pèse sur les équilibres du bloc communal.

Concernant les dotations de l'Etat, la Cour indique qu'« En 2024, les dotations de l'État au fonctionnement des collectivités (prélèvements sur ses recettes, dépenses budgétaires) augmentent notablement par rapport à 2023 (+ 0,7 Md€, soit + 1,6 %) » ; elle estime que « L'augmentation des concours financiers de l'État au fonctionnement des collectivités apparaît peu cohérente au regard de l'objectif d'une diminution en volume de leurs dépenses de fonctionnement » affiché par la dernière LPFP. Concernant le bloc communal, le rapport relève en particulier les hausses votées en faveur de la DGF, de la dotation « aménités rurales » et de la dotation pour titres sécurisés (DTS). Si ces hausses pèsent effectivement sur le budget de l'Etat, l'AMF estime pour autant que ces différents abondements sont justifiés. S'agissant de la DGF, celle-ci n'avait bénéficié d'aucune indexation depuis 2011 et a été fortement amputée de 2014 à 2017. Dans le contexte inédit de forte inflation, les revalorisations de DGF octroyées en 2023 et 2024 correspondent à un rattrapage indispensable, qui reste en tout état de cause inférieur à l'inflation. La forte augmentation de la dotation « aménités rurales » répond à la volonté de soutenir les communes ayant sur leur territoire des aires protégées d'une certaine importance, en cohérence avec les objectifs de la « stratégie nationale pour les aires protégées 2030 », dont les enjeux sont partagés par tous les acteurs publics. Quant à la hausse de la DTS, il s'agit de mieux compenser aux communes les dépenses qu'elles assurent dans le cadre de la délivrance des titres sécurisés, mission qu'elles effectuent au nom de l'Etat.

La non-indexation de la DGF sur l'inflation pèse aussi sur les budgets locaux. L'AMF relève par ailleurs avec satisfaction que la Cour souscrit à la démonstration de l'AMF concernant l'effet de levier de la DGF sur l'investissement. La Cour indique en effet que « la réduction de la DGF, et non le cycle électoral municipal, avait été la cause première de la diminution de l'investissement en 2015, année post-électorale ».

Concernant l'investissement en 2024, l'AMF signale à la Cour l'augmentation de plus de 11% au 31 juillet 2024, qui, si elle se maintient, permettrait une croissance cumulée (cumul des années 2020 à 2024) de l'investissement supérieure à l'inflation alors que ce n'était pas le cas sur la période 2020-2023. Il convient donc de ne pas gêner cette évolution par de nouvelles mesures de restrictions des ressources locales.

%	Inflation	Investissements du bloc communal	Ecart à l'inflation
2020	0,50%	-13,49%	-13,99%
2021	1,60%	5,10%	3,50%
2022	5,20%	9,70%	4,50%
2023	4,90%	8,90%	4,00%
Cumul 2020 à 2023	12,20%	10,21%	-1,99%
Au 31 juillet 2024	1,90%	11,20%	9,30%
Cumul 2020 à 2024	14,10%	21,41%	7,31%

2. Les restrictions proposées par la Cour pour réduire le déficit de l'Etat

Le déficit est la différence entre les recettes et les dépenses des administrations publiques. Un solde déficitaire traduit un besoin de financement, tandis qu'un solde excédentaire traduit une capacité de financement.

Les collectivités territoriales ont l'obligation de voter un budget à l'équilibre. L'équilibre de leur budget intègre l'emprunt. En neutralisant l'emprunt, les dépenses locales sont supérieures aux recettes : cet écart entre recettes et dépenses hors emprunt est un besoin de financement, assimilé à un déficit par la comptabilité publique. Les budgets des collectivités locales à l'équilibre sont malgré tout analysés en déficit selon les règles de la comptabilité nationale qui ne tiennent pas compte de la règle d'or, c'est-à-dire l'obligation de ne pas être en déficit de fonctionnement, dans le calcul du déficit public.

Le budget de l'État est en déficit, mais il est aussi en déséquilibre car il doit s'endetter pour investir, mais aussi pour couvrir ses dépenses de fonctionnement, alors que les collectivités locales ne s'endettent que pour investir.

Le budget de l'Etat est en déficit structurel car le budget de l'Etat est en déséquilibre. Le déficit des collectivités locales est un déficit comptable, un besoin de financement, car leurs budgets sont en équilibre.

L'AMF conteste l'argument de la Cour selon lequel la participation des collectivités au redressement des compte publics serait justifiée par « le financement majoritaire des collectivités par des transferts financiers de l'État (53,5 % de leurs recettes en 2023, hors syndicats) ». L'AMF renvoie la Cour à l'exposé des motifs de la loi de programmation (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/16b0272_projet-loi) qui ne mentionne pas cet argument comme motif de la loi. L'AMF regrette que la Cour prête au législateur des intentions qu'il n'a pas. L'association rappelle aussi que les transferts financiers de l'Etat ont un historique et une justification, qui est celle de la compensation des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités et de la captation des recettes des collectivités par l'Etat.

L'AMF conteste la pertinence d'un niveau d'excédent des APUL à 17 Md€ à l'horizon 2027. La Cour regrette que « La dynamique des dépenses de fonctionnement, mais aussi celle des dépenses d'investissement, contrarie (...) la réalisation d'un fort excédent de financement à l'horizon 2027 (plus de 17 Md€, soit 0,5 % du PIB). ». L'AMF pose la question de la cohérence de 17 Md€ d'excédent en 2027, soit une augmentation de 272% entre 2023 et 2027. Un tel excédent serait en réalité synonyme de mauvaise gestion.

L'AMF conteste l'analyse de la Cour sur l'effet mécanique de la réduction des dépenses sur l'augmentation de l'autofinancement : cette analyse arithmétique n'a pas de réalité économique systématique. Certaines augmentations de dépenses génèrent des augmentations de recettes. En outre, la croissance des investissements génère une augmentation des dépenses de fonctionnement.

La proposition de la Cour de supprimer la revalorisation annuelle des valeurs locatives éloignerait encore plus le calcul de l'impôt de la réalité du marché en l'absence de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Ces dernières ont en effet été calculées en 1974 à partir de données, notamment de marché, de 1970.

La Cour propose aussi d'écarter les recettes de TVA affectées aux collectivités et de flécher une partie de leur augmentation à des fonds de résilience des régions, des départements et des intercommunalités, dotés d'une gouvernance partenariale entre l'État et ces catégories d'entités locales. C'est une nouvelle atteinte à l'autonomie des collectivités locales puisqu'il s'agirait de fragiliser à nouveau l'autofinancement en

fléchant une partie de leurs recettes. Cette proposition conduirait à s'éloigner de la promesse présidentielle de « compensation à l'euro près » des ressources locales supprimées.

L'AMF s'oppose au renforcement des dispositifs d'encadrement de l'évolution des transferts de l'Etat et à l'utilisation de ces transferts comme outil de régulation de la dépense locale. Les collectivités locales ne peuvent être la variable d'ajustement des erreurs de stratégie de l'Exécutif. Si les transferts de l'Etat atteignent aujourd'hui plus de 50 % des recettes des collectivités, c'est en raison des multiples suppressions de ressources fiscales locales. Ces suppressions de recettes pèsent trop lourdement sur le budget de l'Etat. Le principe retenu par l'Exécutif était de garantir les pertes de recettes pour les collectivités.

L'AMF alerte sur l'accumulation des propositions de restrictions de recettes, qui pourrait contrevenir au respect du ratio d'autonomie financière.

L'AMF s'oppose à la proposition de la Cour de ne plus neutraliser la dotation aux amortissements pour les dépenses nouvelles, sauf pour les investissements « verts », soit une charge supplémentaire évaluée par la Cour à 410 M€. L'AMF rappelle qu'une inscription comptable en mouvement réel et non plus en mouvement d'ordre doit réunir de nombreuses qualités telles que la fiabilité d'une part, l'information comptable devant être exhaustive, et la sincérité d'autre part, la réalité et l'importance des événements enregistrés au cours de l'exercice devant être correctement traduites dans les comptes. L'amortissement de la voirie par exemple s'éloignerait de ces objectifs. En effet, même en limitant l'amortissement de la voirie (sur le flux nouveau) aux seules collectivités de plus de 10 000 habitants, l'amortissement national ne vaudrait que pour 15% de la voirie communale. Et si l'on descend le seuil aux collectivités de 3 500 habitants, 71% de la voirie communale seraient exclus des calculs. L'AMF pose la question de la signification et de la pertinence de l'amortissement si l'essentiel de la voirie est exclu des calculs. L'AMF pose la question de la cohérence de l'amortissement d'actifs ne pouvant être cédés, d'une part, et de proposer une exception pour les investissements « verts » d'autre part.

La comptabilité nationale n'est pas au service de la réduction des déficits. Un tel mélange des genres serait contraire à la transparence. L'objectif de la comptabilité est en effet d'informer sur le contenu des comptes pour évaluer leur santé financière, en vue de faciliter la prise de décision.

L'AMF regrette la proposition d'ingérence dans le choix des investissements : « certains investissements locaux ne font ainsi pas l'objet de justifications suffisantes ou d'évaluation initiale pertinente, conduisant à des écarts significatifs entre la politique d'investissement, la capacité financière et les besoins des habitants, comme en matière de voirie, de centres aquatiques ou de stades municipaux. », indique la Cour. Les élus locaux sont élus au suffrage universel sur un programme, et les investissements réalisés dans le mandat ont pour objectif d'appliquer ce programme. Sur la « justification ou évaluation pertinente » demandées par la Cour des investissements, l'AMF renvoie la Cour à la lecture des rapports d'orientation budgétaires, aux programmes pluriannuels d'investissement (PPI) et aux études d'impact pluriannuel des dépenses de fonctionnement liées aux opérations exceptionnelles d'investissement. Ces dernières sont en effet obligatoires pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils fixés par le décret n°2016-892 du 30 juin 2016¹. Ces fiches précisent notamment les éléments relatifs à la réalisation du projet (contexte, objectifs, échéancier, coût), les modalités de financement (capacité d'autofinancement, durée et montant des emprunts), les impacts financiers des dépenses de fonctionnement (intérêts d'emprunt, charges de personnel, achats, fluides, prestations) et les recettes brutes prévisionnelles générées.

L'AMF s'oppose fermement aux propositions d'encadrement ou de fléchage du FCTVA. Le FCTVA est un mode de récupération de la TVA grevant les dépenses d'investissement et quelques dépenses de fonctionnement. Cette compensation forfaitaire est libre d'emploi et donc immédiatement mobilisable. Ainsi, les finalités et caractéristiques du FCTVA en font un mécanisme totalement distinct et différent des dispositifs de soutien à l'investissement local.

Transformer le FCTVA en dotation fléchée sur des priorités définies par l'Etat aurait pour conséquence de déséquilibrer tous les programmes d'investissements et constituerait un risque d'effondrement de ces programmes à court terme.

¹ L'article D1611-35 du CGCT prévoit ainsi ces seuils. Par exemple, pour les communes et les EPCI dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement.

Enfin, l'équilibre des budgets locaux dépend de la couverture de la dette par les ressources propres. Le FCTVA, ressource propre externe, participe directement à l'équilibre financier de toutes les collectivités locales. Transformer le FCTVA en dotation fléchée conduirait à placer l'ensemble des collectivités en situation de déséquilibre structurel puisque le FCTVA ne serait plus une ressource propre. Cette difficulté se doublerait d'un risque systémique pour les marchés financiers, les prêteurs devant revoir à la hausse le montant de leurs fonds propres : l'ensemble des notations attribuées aux collectivités seraient en effet revues à la baisse, l'exclusion du FCTVA des ressources propres impliquant le bouleversement de l'analyse du risque collectivités locales.

3. La participation des collectivités locales à la réduction des déficits

Le rapport omet de rappeler le désendettement auquel contribue fortement les collectivités locales à hauteur de 0,4% du PIB entre 2022 et 2023, la dette des APUL passant de 9,3% à 8,9% du PIB.

Les collectivités locales participent depuis 2009 à la réduction du déficit public via la baisse de la DGF, qui s'est élevée au total à 71 Md€ non versés au bloc communal depuis cette date. S'ajoutent les variables d'ajustement ainsi que la compensation partielle des ressources supprimées. Dès la suppression de la taxe d'habitation, l'AMF avait proposé un dégrèvement, seul dispositif permettant la compensation intégrale. Cette proposition n'a pas été suivie car l'Exécutif a souhaité économiser sur la compensation. La compensation de la THRP, par exemple, n'intègre pas la dynamique de la taxe d'habitation puisque les nouveaux habitants sont exonérés de toute contribution locale s'ils ne sont pas propriétaires.

Les allègements de foncier bâti sur le logement social ne sont compensés qu'à hauteur de 15%. Combien manque-t-il sur la compensation de la CVAE ? L'Exécutif a affecté 500 M€ de recettes de CVAE à la création du Fonds vert : une recette de 500 M€ de CVAE auparavant libre d'emploi, immédiatement mobilisable a donc été transformée en une recette fléchée, mobilisable sous condition. En outre, le décret du 21 février 2024 annulant 10 Md€ de dépenses, réduit le Fonds vert de 430 M€. La constitution d'une réserve de précaution de 7% des crédits au titre du Fonds vert a également été demandée aux préfets.

4. La Cour propose de supprimer 1,5 Md€ de recettes annuelles sans en mesurer l'impact

M€	Réduction de recettes locales selon le chiffrage de la Cour	Evaluation pour le bloc communal
Suppression de la neutralisation de l'amortissement	410	220
Désindexer les valeurs locatives	700	700
Réduire le FCTVA	430	323
Variables d'ajustement	300	150
Ecrêter les recettes de TVA	500	50
Ecrêter la TSCA	500	10
TOTAL annuel des réductions de recettes	2 840	1 453

La brutalité de ces propositions conduirait à un affaiblissement inédit de la capacité d'agir du bloc communal dans l'exercice et le financement de leurs compétences, contrevenant aux objectifs de politiques publiques confiés aux collectivités locales par la représentation nationale au travers de la loi.

Le transfert des digues domaniales aux intercommunalités en janvier 2024, va générer des dépenses bien supérieures au produit de la taxe GEMAPI et au montant du fonds vert. De même, la Cour semble ne pas avoir mesuré les enjeux relatifs à la lutte contre l'érosion côtière ou à la prévention des incendies de feux de forêt. S'ajoute le financement de la lutte contre le **recul du trait de côte**, qui incombe aux communes inscrites par le décret du 29 avril 2022 modifié : les enjeux financiers s'élèvent à plus d'un milliard d'euros d'ici à 2050.

Le bloc communal est aussi chargé de la **mise en œuvre de l'objectif du ZAN** (Zéro artificialisation nette) comme l'impose la loi Climat. La Cour semble ignorer les coûts en fonctionnement et en investissement induits par les besoins de formation, d'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre de cet objectif, extrêmement technique et complexe, et dont les dispositifs évoluent au fil des mois.

La réduction des moyens préconisée par la Cour aggraverait les **difficultés des collectivités pour acquitter la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**, au moment où les politiques européennes et françaises conduisent à devoir créer des équipements plus performants. Pour rappel, les performances de recyclage du plastique servent d'assiette au calcul des contributions de la France au budget de l'Europe. En privant les collectivités des moyens d'investir, l'État augmente sa contribution budgétaire à l'Europe. A rebours des propositions de la Cour de réduire les recettes, l'AMF propose d'affecter une partie des recettes de la TGAP déchets

au financement des équipements de l'économie circulaire, par exemple sous forme de crédits d'impôt pour les collectivités qui investissent.

Les propositions de la Cour contraient les objectifs fixés par le Parlement sur le développement du **service public de la petite enfance** (Articles 17 et 18 de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023). L'AMF rappelle en outre que les communes et intercommunalités ne disposent toujours pas de visibilité sur les modalités financières prévues pour compenser les nouvelles missions qu'elles devront mettre en œuvre. S'ajoute l'augmentation sans précédent des coûts des places en crèches. Le directeur général de la CNAF a lui-même alerté sur une augmentation des coûts de 20% d'ici 5 ans, avec l'annonce d'une hausse du reste à charge de +1454€ (en 2027 par rapport à 2022) par place à la charge des communes. Les co-financements de la CNAF ne permettent pas d'absorber ces augmentations. Ainsi, la proposition de la Cour conduirait à réduire le nombre de berceaux, contrairement aux objectifs fixés par la représentation nationale.


Pour remédier à la dégradation des **infrastructures routières** communales et intercommunales, les dépenses totales pour la route s'élèveraient à environ 6 milliards d'euros, aussi bien pour les départements que pour les communes. S'ajoute le financement de l'adaptation des infrastructures existantes aux évolutions écologiques.

Pour les **ouvrages d'art**, la situation est encore plus inquiétante : selon les maîtres d'ouvrages, entre 30 et 47% des ponts français ne sont pas dans un état satisfaisant. Les communes et intercommunalités, opérant dans des cadres budgétaires déjà très contraints, ont en charge l'entretien d'environ 120 000 ponts.


Ces propositions accentuent l'instabilité réglementaire en perpétuelle agitation depuis 2014, et arrivent les budgets locaux au budget de l'Etat, en vue de déposséder les exécutifs locaux de la maîtrise de leurs recettes. La recentralisation proposée par la Cour implique en outre la multiplication des normes avec de nouvelles règles d'attribution des recettes locales et des normes d'encadrement de la gestion locale.

Dans un contexte de lassitude, voire de désintérêt grandissant pour l'action publique nationale, l'AMF estime au contraire qu'il convient de protéger et de défendre la capacité d'agir des maires, et d'en finir avec la fiction d'une quelconque responsabilité des collectivités locales dans le déficit de l'Etat.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



André LAIGNEL
1er Vice-président



David LISNARD
Président