

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2024

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

Fascicule 2

Octobre 2024

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (2 octobre 2024)**

Réponse de la présidente des Régions de France.....	5
Réponse du président des Départements de France	16
Réponse du président d'Intercommunalités de France	21
Réponse de la présidente de France Urbaine	28
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	38
Réponse du président de Villes de France (VdF)	49

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le Premier ministre
Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de souveraineté numérique
Monsieur le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires
Madame la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité
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 DES RÉGIONS DE FRANCE

Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur les perspectives des finances régionales en 2024 (I), sur la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (II), « les possibilités de maîtrise des dépenses des collectivités à activer » (III) et sur les propositions émises pour « ralentir l'évolution des recettes des collectivités territoriales » (IV).

I. Les perspectives des finances régionales en 2024

Comme la Cour le rappelle « À la différence des communes et des intercommunalités, l'épargne brute des régions (5,9 Md€ en 2023) a baissé en 2023 par rapport à 2022 (- 0,4 Md€, soit - 5,8 %) ». Au sein de son premier fascicule, la Cour constatait « une situation financière en repli » qui « s'est dégradée en 2023 sous l'effet du ralentissement des produits et d'une accélération des charges de fonctionnement », rejoignant ainsi les alertes émises par Régions de France.

Concernant les perspectives pour 2024, la Cour note que « l'épargne brute des régions paraît appelée à enregistrer une nouvelle diminution, après celle intervenue en 2023 ». Régions de France confirme l'observation d'une nouvelle dégradation de la situation financière des Régions qui avaient déjà vu leur épargne brute reculer de - 9,2 % en 2023 par rapport à 2019, une détérioration de leur ratio de désendettement qui dépasse le niveau atteint en 2020 lors de la crise sanitaire, soit 6,1 ans, et un effondrement du solde de leur compte au Trésor (1,7 Md€) qui atteint son plus bas niveau depuis 2017.

La dégradation de la situation financière des régions constitue donc une tendance de fond, relevée depuis 4 ans par Régions de France dans ses réponses à la Cour.

S'agissant des recettes de TVA attendues pour 2024, qui représentent désormais plus de 50 % des recettes de fonctionnement des régions, la Cour relève que « Le programme de stabilité anticipe une reprise en 2024 (+ 3,2 % pour les recettes de TVA de l'État contre + 2,8 % en 2022) ». Après une dynamique de TVA inférieure de - 2,2 % par rapport au taux d'inflation 2023, le Gouvernement a déjà effectué une première actualisation à la baisse de la dynamique de TVA attendue pour 2024.

Le PSTAB 2024/2027 prévoit ainsi une croissance de la TVA de + 3,2 %, contre + 4,5 % prévue en loi de finances initiale pour 2024, soit une moindre hausse des recettes régionales de 208 M€ par rapport aux prévisions initiales. En 2023 et 2024, les recettes régionales

enregistreraient une croissance inférieure cumulée de 582 M€ par rapport aux prévisions. Enfin, les dernières communications gouvernementales mettent en exergue sur une baisse de l'élasticité des recettes de TVA en raison d'une croissance davantage soutenue par les exportations.

Par ailleurs, comme la Cour le rappelle, les deux autres principales recettes de fonctionnement des régions sont confrontées à une baisse structurelle. En effet, « Comme l'accise sur l'énergie, les recettes de la taxe d'immatriculation sur les véhicules automobiles sont orientées à la baisse en raison de la transition écologique : les véhicules « propres », entièrement électriques ou à hydrogènes, en sont exonérés par l'État ».

Régions de France tient également à rappeler que, par un courrier en date du 2 mai dernier, la ministre du travail a annoncé la réduction unilatérale de 50 M€ de l'enveloppe financière versée aux régions par France Compétences et destinée au fonctionnement des Centres de formation d'apprentis. Cette baisse inattendue de 36 %, décidée en cours d'exercice et formalisée par un arrêté publié au Journal officiel le 16 mai 2024, aura pour conséquence en plein année budgétaire soit la réduction, voire la suppression, du financement prévu pour de nombreux projets, soit le financement de ces derniers à partir des budgets propres des régions qui sont déjà soumis à de fortes tensions.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des régions sont mécaniquement tirées à la hausse par des facteurs exogènes tels que les péages ferroviaires et comme la Cour le souligne pour l'ensemble des catégories de collectivité, une augmentation des dépenses de personnel en raison notamment de « l'effet en année pleine des mesures indiciaires au 1^{er} juillet 2023 (notamment la hausse du point d'indice de 1,5 %, après 3,5 % au 1^{er} juillet 2022) » et de « l'attribution de cinq points d'indice à tous les agents au 1^{er} janvier 2024 ».

Ainsi, en raison d'une part, de recettes de fonctionnement qui pâtissent d'une croissance plus faible qu'anticipée et d'une baisse structurelle de leurs recettes dites carbonées, et d'autre part de dépenses de fonctionnement contraintes à la hausse sous l'effet de la forte augmentation continue des péages ferroviaires, des réformes indiciaires et statutaires conduites en cours d'année et d'un surcroît de normes imposé aux collectivités, Régions de France partage le constat de la Cour qui estime qu'en 2024 la « situation financière des régions (qui) pourrait continuer à se replier ».

Ainsi, sans affectation de nouveaux financements dynamiques, les régions seront contraintes de revoir à la baisse leurs investissements. C'est la raison pour laquelle Régions de France réitère ses demandes visant

d'une part à recentraliser les parts régionales de TICPE et de la taxe sur les certificats d'immatriculation et les remplacer par une fraction de fiscalité dynamique, d'autre part à assurer le financement des mobilités et faire évoluer le modèle économique des péages ferroviaires.

Ces constats sont également développés et documentés par I4CE et La Banque Postale au sein de leur « Panorama des financements climat des collectivités locales » publié au cours du mois de septembre 2024. Ce rapport constate que « les besoins d'investissement des régions s'élèvent à près de 2 Md€ supplémentaires par an en moyenne sur la période 2024- 2030, soit un quasi doublement par rapport à leur niveau de 2022 (+ 80 %) ». Comme Régions de France l'appelle de ses vœux depuis plusieurs années, l'étude conclut ainsi que les « régions ne peuvent aujourd'hui absorber le volume des investissements climat attendus d'eux sans ressources additionnelles, pour des raisons qui tiennent davantage à leur situation financière générale qu'aux impacts de la Stratégie nationale bas-carbone stricto sensu ». Comme le soulignent également I4CE et La Banque Postale, « Les régions sont par ailleurs contraintes par la rigidité de leurs recettes » sur lesquelles elles n'ont plus de pouvoir de taux ni d'assiette et qui ne sont plus en lien direct avec les compétences qu'elles exercent.

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

La Cour des comptes estime, au regard des objectifs assignés par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023/2027 aux collectivités, que « La réalité de la participation des collectivités au redressement des finances publiques apparaît cependant de plus en plus incertaine au vu de leurs perspectives financières pour 2024, après leurs résultats financiers pour l'année 2023 ». Régions de France Gent à rappeler que les associations d'élus n'ont pas été associées, ni concertées, dans le cadre de la définition des objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023/2027 aux administrations publiques locales (APUL).

Les régions ne partagent pas l'esprit de la LPFP 2023/2027 pour ce qui concerne la contribution des collectivités territoriales, d'une part parce que les régions ont su faire la démonstration de leur bonne gestion¹

¹ Avant la crise sanitaire, les dépenses de fonctionnement des régions 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. 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 ».

et, d'autre part, parce que les objectifs fixés par la LPFP en matière de baisse de dépenses et de solde positif à dégager induisent une forte baisse des dépenses d'investissement des collectivités.

Or, comme la Cour le souligne, le rétablissement des comptes publics du pays exigera de soutenir le potentiel de croissance, auquel l'investissement régional concourt directement, à travers le soutien économique aux entreprises, le développement des infrastructures de mobilité et de leur décarbonation ou encore la rénovation énergétique des bâtiments publics.

La Cour le relève ainsi que « les administrations publiques locales doivent passer d'un solde nul en 2022 à un solde excédentaire de 0,4 % du PIB en 2027 », soit un « un excédent croissant qui atteindrait 17,3 Md€ en 2027 » pour les collectivités territoriales : cette trajectoire se traduirait par « une diminution en 2026, année des élections municipales et à nouveau en 2027 » de leurs dépenses d'investissement. Ainsi les dépenses d'investissement selon la LPFP 2023/2027 baisseraient de 5 Md€ entre 2025 et 2027. Non seulement cette baisse s'inscrirait en contradiction avec l'objectif de soutien à la croissance, mais également avec ceux touchant à la transition écologique. Ainsi, convient-il d'ores et déjà de rappeler que « que l'hypothèse de diminution des dépenses d'investissement pourrait être contrariée par les besoins liés à la transition écologique, un déterminant peu présent, voire absent des précédents cycles électoraux », ce que la Cour reconnaît pourtant. Les objectifs fixés par la LPFP 2023/2027, se traduisant par une baisse des dépenses d'investissement des collectivités, vont donc à l'encontre de ceux découlant de la stratégie bas carbone de la France, lesquels, selon une étude récente menée par l'ACE et la Banque Postale mentionnée précédemment, nécessite une augmentation de deux milliards par an des dépenses d'investissement des régions entre sur la période 2024-2030.

Par ailleurs, les collectivités territoriales ne sont en rien responsables du déficit public. En effet, au cours de la période 2019/2023, les collectivités territoriales ont dégagé un solde cumulé positif de + 1,9 Md€ alors que l'État a dégagé un solde négatif cumulé de - 690,7 Md€. Il est également utile de rappeler que le solde négatif de - 5,5 Md€ dégagé par les collectivités en 2023 découle en premier lieu d'une atonie de leurs recettes, ces dernières ayant progressé moins vite que leurs dépenses de fonctionnement en raison des effets de l'inflation.

Comme la Cour des comptes avait également pu le relever dans son rapport public annuel 2023 consacré à la décentralisation, la part de la dette des APUL rapportée au PIB est en baisse au cours des 30 dernières années, passant « de 9,4 points de PIB en 1994 à 8,4 points de PIB en

2021 ». Par ailleurs, le poids de la dette des APUL rapporté à l'ensemble de la dette publique est également en diminution de - 2,5 % entre 2022 et 2023, passant de 8,28 % à 8,07 %.

Cette maîtrise des grands équilibres budgétaires découle ainsi de la bonne gestion des élus locaux² mais également des règles de comptabilité qui s'appliquent aux collectivités : contrairement à l'État, les collectivités ne peuvent pas emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement et doivent consacrer leurs emprunts au seul financement de leurs dépenses d'investissement à l'exclusion du remboursement d'emprunts. À cet égard, le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales constitue un gage, pour l'avenir, d'une gestion maîtrisée de la dépense et de la dette associée.

Enfin, Régions de France observe qu'entre 2013 et 2017, alors que la DGF des collectivités était réduite de 11,5 Md€, de même que lors de la mise en œuvre des contrats de Cahors, l'endettement public n'a cessé de progresser sans que cette hausse ne puisse être imputable aux collectivités territoriales. Les deux propositions consistant en un prélèvement sur recettes des collectivités locales ou en un objectif de plafonnement des dépenses affaiblit l'action publique locale sans produire d'effet sur l'équilibre des comptes publics nationaux, ni sur la soutenabilité de la dette.

III. Les possibilités de maîtrise des dépenses des collectivités proposée par la Cour des comptes

À droit constant, les dispositions statutaires sont applicables aux trois versants de la fonction publique.

Aux arguments qui plaideraient en faveur d'une plus grande différenciation, par une autonomie plus large laissée aux employeurs, la Cour exclut l'hypothèse d'une décorrélation du point d'indice de la fonction publique territoriale, au regard des risques importants que cela soulèverait : fonction publique à plusieurs vitesses, frein à la mobilité, concurrence entre les fonctions publiques et entre collectivités territoriales, accroissement du poids des primes dans la rémunération, etc. Régions de France partage cette analyse.

Cette position est renforcée par le constat de la perte d'attractivité des métiers des collectivités territoriales et des importantes difficultés à recruter sur certains secteurs jugés difficiles, comme la restauration

² 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 %.

scolaire, ou en forte concurrence avec le privé, tels que les métiers de contrôleur de gestion ou d'acheteur public.

Dès lors, si Régions de France ne peut que partager le souhait de la Cour « d'associer plus étroitement les représentants des collectivités locales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale », elle n'y voit pas nécessairement un « levier de réduction des dépenses », les dernières augmentations du point d'indice ayant été prises de manière à répondre au décrochage de la rémunération des agents publics, fortement impactée par le gel du point d'indice et les effets de l'inflation. En revanche, Régions de France attend de l'État qu'il s'attache à veiller, avec davantage de sérieux, à l'équilibre des comptes publics des collectivités territoriales. Ainsi en va-t-il des décisions, non concertées et non prévisibles, de relèvement de la rémunération des agents publics, décidée en cours d'année budgétaire imposant un surcroît de dépenses de plus de 500 M€ en deux ans pour les régions, tout en appelant à leur solidarité dans le redressement des comptes publics en diminuant leurs dépenses de fonctionnement.

En cela, Régions de France soutient le principe de négociations annuelles obligatoires sur les salaires qui doivent permettre une meilleure prévisibilité des éventuelles mesures salariales au calendrier budgétaire des collectivités territoriales. Elles permettraient également d'associer pleinement le ministère du budget qui doit en évaluer l'impact et en tirer toutes les conséquences dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances.

Concernant les dépenses de personnel, la Cour rappelle qu'elles représentent une dépense « croissante portée par le « bloc communal ». Pour les régions, la hausse constatée de + 4,5 % en 2023 découle principalement des mesures salariales en faveur des agents publics décidées, sans concertation, par le Gouvernement en 2022 et 2023 : ces mesures se traduisent par une augmentation cumulée des dépenses régionales de près d'un demi-milliard d'euros entre 2022 et 2024.

Régions de France tient à rappeler que les dépenses de personnel des régions représentent seulement 6,12 % des dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités en 2023, contre 6,13 % en 2022 alors que les régions représentent 12 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités.

Par ailleurs, les régions ont une maîtrise rigoureuse de leurs dépenses de personnel comme en atteste la part des dépenses de personnel rapportée à l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement. : cette part est en baisse de - 0,2 % entre 2023 et 2022 (passant de 18,88 % à 18,85 %)

mais également par rapport à 2016 (18,97 %) alors même que les régions ont intégré au cours de cette période les compétences transports scolaires, transports interurbains et développement économique, toutes trois transférées par les départements.

Au regard de la situation budgétaire de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), la Cour propose de « faire contribuer les employeurs territoriaux au retour à l'équilibre financier de la CNRACL à hauteur de la part du déficit du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui leur incombe ».

Régions de France s'oppose très clairement à cette proposition qu'elle juge injuste et de nature à dégrader très fortement les finances des régions dont les marges de manœuvre pour amortir cette hausse, sont quasiment inexistantes.

En effet, ces dernières années, la CNARCL a toujours dégagé d'importants excédents qui, sur la base d'un principe de solidarité entre les caisses, a permis de résorber les déficits d'autres régimes de retraites, bien au-delà du déficit estimé par le Conseil d'orientation des retraites (COR), d'ici à 2030.

Il serait donc aujourd'hui incompréhensible qu'en raison d'un renversement démographique, la CNRACL ne puisse bénéficier d'un principe de solidarité qui lui avait été imposé ces dernières années.

La Cour propose de « maîtriser l'évolution des effectifs des collectivités, en les ramenant progressivement à leur niveau du début des années 2010, en alignant sauf exception justifiée la durée du travail sur sa durée légale et en agissant sur les causes de l'absentéisme ».

S'agissant du respect de la durée légale de 1 607 heures, Régions de France ne dispose pas des mêmes éléments que la DGCL qu'elle juge sous-estimés.

S'agissant de la non-compensation d'une partie des départs en retraite, Régions de France précise que les régions adoptent d'ores et déjà une gestion très maîtrisée de leurs effectifs, leurs frais de personnels (hors transferts) étant particulièrement contenus depuis plusieurs années.

Enfin, s'agissant de la lutte contre l'absentéisme et au-delà des actions que les régions conduisent déjà, Régions de France appelle l'attention de la Cour sur les conséquences de la réforme des retraites comme facteur d'accroissement de l'usure professionnelle, en particulier sur les agents de catégorie C des lycées et, de ce fait, de l'absentéisme.

En matière de la commande publique, la Cour propose de généraliser l'adoption de bonnes pratiques, notamment la massification des achats et mutualiser les circuits d'achats entre les collectivités. Régions de France partage ce point de vue en faisant observer, d'une part, que les régions dans leur ensemble travaillent régulièrement avec les groupements de commande (UGAP, Resah) et, d'autre part, que certaines d'entre elles, à l'instar de la région Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes ou Occitanie par exemple, ont même créé leur propre centrale d'achats.

En lien avec la revue de dépenses menée par l'inspection générale des finances « L'investissement des collectivités territoriales » publiée en octobre 2023, la Cour émet une proposition visant à « limiter aux investissements « verts » les possibilités de neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements ». Selon l'IGF, cette disposition se traduirait pour les régions par un impact financier significatif sur leur section de fonctionnement : cet impact est estimé, selon l'IGF, à 34 M€ la première année, à 169 M€ à horizon 5 ans et 514 M€ à horizon 15 ans. Cet impact financier ne serait que marginalement compensé par la possibilité de réserver la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels aux seuls cas où la dépense serait favorable à l'environnement.

Régions de France émet un avis défavorable à une telle disposition qui aggraverait les difficultés budgétaires des régions dont la capacité d'autofinancement a de nouveau chuté en 2023 alors même qu'elle n'avait pas retrouvé en 2021 et 2022 les niveaux constatés avant la crise sanitaire.

IV. Les propositions de la Cour des comptes pour ralentir l'évolution des recettes des collectivités

La Cour estime que « Depuis 2021, les transferts financiers de l'État représentent plus de la moitié des recettes des collectivités (près de 54 % en 2023). Une modération de leur progression pourrait constituer un vecteur efficace de maîtrise des recettes des collectivités, et donc indirectement, de leurs dépenses ». Dans une de ses propositions, la Cour propose de « fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales et assurer son respect en majorant le montant de la réduction des « variables d'ajustement » dans les lois de finances annuelles ». Régions de France émet également un avis défavorable à cette proposition pour deux raisons principales.

D'une part, les collectivités se verraient imposer une norme d'évolution sur une part de plus en plus importante de leurs recettes, alors même que cette dynamique devait compenser la perte des impôts locaux, structurellement dynamiques, dont les collectivités contestaient la suppression. En effet, comme la Cour le rappelle, les fractions d'impôts

nationaux, sur lesquels les collectivités n'ont aucun pouvoir de taux et/ou d'assiette, ont « pris une importance croissante » dans la composition du panier de recettes des collectivités en raison principalement « de la suppression d'impôts locaux (taxe professionnelle en 2010 ; taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2021 et 2023) ». Les collectivités, qui sont progressivement privées de ressources sur lesquelles elles disposaient d'une réelle marge de manœuvre, se retrouveraient ainsi sous une contrainte accrue par la progression de leurs ressources selon les objectifs fixés en LPFP 2023/2027.

D'autre part, la Cour observe que « loi de finances après loi de finances, la réduction des « variables d'ajustement » est insuffisante pour assurer le respect de l'objectif fixé par les lois de programmation ».

À ce titre, Régions de France conteste formellement l'appellation « variables d'ajustement », qui ne correspond à aucune réalité juridique. Ces recettes constituent des ressources à part entière des budgets régionaux, déjà moins favorables que celles auxquelles elles se sont substituées : la DCRTP et la DTCE sont des dotations figées versées en compensation de la suppression d'impôts locaux dynamiques. Ainsi, entre 2017 et 2024, par la baisse de ces deux dotations, les budgets des régions ont subi une ponction cumulée de 1,826 Md€, contribuant d'autant à la réduction du déficit public sur la même période. En effet, ces prélèvements opérés sur les budgets régionaux visent en premier lieu à financer des mesures à destination du bloc communal à la place de l'État alors que, depuis 2020, comme la Cour a pu le constater au sein de ses rapports annuels sur les finances publiques locales, la situation financière des régions est plus dégradée que celle du bloc communal dans son ensemble.

Concernant la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités, la Cour estime que « la consolidation de recettes pour leur montant historique, souvent majoré en fonction de la dynamique des recettes en question (TVA, accise sur les produits énergétiques et TSCA), conduit à une désadaptation de plus en plus prononcée des concours par rapport aux projections démographiques, qui sont très hétérogènes en fonction des territoires ». S'agissant d'abord de la fraction de TVA s'étant substituée à la part régionale de CVAE, l'intégration des montants issus de l'ancien fonds de péréquation régionale et les prélèvements au titre du FNGIR ont permis de gommer les disparités issues des réformes antérieures, qui pouvaient générer des différentiels artificiels. S'agissant ensuite des accises sur les produits énergétiques (TICPE) affectées aux Régions, plus de 4/5ème de son montant est dû constitutionnellement au titre de compensation de transferts de compétences. Le montant des autres

parts variables de TICPE allouées aux régions (soit moins d'1/5ème) évolue selon la consommation des carburants : ces recettes connaissent une baisse structurelle en raison de la transformation profonde des modes de déplacement. Régions de France est donc opposée à la mesure émise par la Cour et visant à « répartir l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités aujourd'hui fondés sur la consolidation de données historiques en fonction de données contemporaines de population et de richesse des collectivités ».

La Cour propose « à enveloppe financière constante des concours financiers de l'État à l'investissement local, réduire le FCTVA, regrouper les dotations à l'investissement et les orienter prioritairement vers la transition écologique ». Actuellement, les régions ne bénéficient pas de dotation spécifique de soutien à l'investissement et ont perçu moins de 1 % des montants du fonds vert attribués en 2023, alors même que leurs investissements contribuent significativement à la décarbonation de l'économie française. Cette situation constitue une anomalie en décalage avec la réalité de l'effort d'investissement local, qui mérite d'être soulignée. Ainsi, la création d'une dotation exclusivement consacrée aux investissements de la transition écologique serait de nature à faciliter l'éligibilité des projets portés par les conseils régionaux concourant à la transition écologique, notamment dans le secteur des transports, des mobilités et de la rénovation énergétique des bâtiments.

Toutefois, Régions de France est opposée à toute baisse de taux de prise en charge du FCTVA. Alors que le montant du FCTVA pour les régions est stable depuis 3 ans (600 M€), soit un niveau également similaire à celui perçu entre 2017 et 2019, toute baisse du taux de ce dernier se traduirait par une contraction mécanique des dépenses d'investissement des régions. Comme évoqué précédemment, l'épargne brute des régions connaît un recul de - 9,2 % par rapport à 2019 et leur capacité de désendettement en augmentation de + 42 % entre 2019 et 2023. Une telle mesure viendrait renforcer l'effet de l'érosion de l'épargne sur la dette régionale et, plus encore, sur le risque de baisse de l'investissement des régions.

Enfin, dans ses propositions n° 7 et n° 8, la Cour suggère soit « d'écarter l'augmentation en volume des recettes de TVA et de TSCA affectées aux collectivités et la réaffecter au budget de l'État », soit d'affecter « une partie de l'augmentation des recettes de TVA 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 ». Régions de France est fortement opposée à ces deux mesures qui ne prennent pas en compte la situation financière et la composition du

panier de recettes des régions : elles auraient pour conséquence de porter atteinte au bon fonctionnement de nos collectivités.

En effet, comme la Cour avait pu le constater dans son rapport annuel 2022 sur les finances locales, à l'exception de la TVA « les autres recettes des régions ont perdu leur dynamisme ». Ainsi, les régions ne disposent plus que d'une recette dynamique (TVA) alors que les parts variables de TICPE et le produit issu des cartes grises qu'elles perçoivent sont confrontées à une baisse structurelle.

Pour l'année 2024, un plafonnement de la dynamique de la fraction de TVA allouée aux régions à hauteur de l'inflation prévue se traduirait par une croissance de son produit limitée à + 400 M€. Dans le même temps, les régions continuent de subir une baisse de leurs parts variables de TICPE, soit - 100 M€ si la baisse est d'ampleur similaire à celle de 2023, cumulée avec un recul du produit issu des cartes grises, estimé à - 5,6 % selon les prévisions inscrites en LFI 2024, soit - 114 M€ par rapport au montant encaissé en 2023. Ainsi, les recettes de fonctionnement des régions bénéficieraient d'une hausse à hauteur de seulement + 186 M€.

Pour l'année 2025, un écrêtement de la fraction de TVA allouée aux régions selon l'inflation impliquerait une hausse de recettes limitée à + 255 M€. Si l'on ajoute à cette faible dynamique de recettes la poursuite de la baisse structurelle des recettes carbonées régionales et les mesures proposées par la Cour au sein du présent rapport, la croissance des recettes régionales serait négative entre 2024 et 2025, après une très faible croissance en 2024. Dans cette situation, les régions seront, d'une part, contraintes à revoir significativement leurs investissements en faveur notamment de la transition écologique et, d'autre part, ne seront plus en mesure d'exercer une partie des missions essentielles qu'elles assurent.

Par ailleurs, cette projection démontre à nouveau que les mécanismes d'auto-assurance ne sont pas adaptés au schéma de financement actuel des régions. Ces mécanismes d'auto-assurance ne peuvent pas davantage être justifiés au titre de l'intervention de l'État pour compenser les effets des différentes crises sur les finances des collectivités. En effet, les régions ont été la seule catégorie de collectivité à ne pas bénéficier des mécanismes de soutien mis en œuvre lors de la crise sanitaire et pour compenser partiellement l'envolée des prix de l'énergie.

Il conviendrait ainsi que la Cour établisse, pour chaque catégorie de collectivité, une projection annuelle sur la durée du mandat de l'impact financier cumulé des propositions et mesures qu'elle émet. Cette réflexion ne peut s'exonérer de celle portant sur le panier de recettes des

collectivités et de leur dynamique en lien avec les compétences qu'elles assument mais également au regard des investissements massifs qu'elles doivent conduire en matière de décarbonation de notre économie.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France en vue de leur prise en compte au sein du rapport Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques - Fascicule 2.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Départements de France (DF) remercie la Cour pour ses travaux dont elle partage plusieurs des constats. Au regard de l'ampleur et de la complexité des problématiques en jeu, elle souhaite toutefois souligner que le format imparti pour les réponses ne permet pas de développer tous les points soulevés. Pour cette raison, DF ne peut que souhaiter que des échanges complémentaires lui offrent l'opportunité, ultérieurement, de préciser ses positions.

DF fait tout particulièrement siennes les inquiétudes de la Cour au vu de la poursuite de la dégradation de la situation financière des Départements en 2024. Une telle situation est plus spécifiquement liée à la baisse des DMTO, qui se prolonge en 2024 à hauteur d'environ - 20 % sur les 8 premiers mois. L'hypothèse retenue par le programme de stabilité de - 10 % au titre de 2024, impliquant un redémarrage très dynamique du marché immobilier à la fin de l'année, apparaît à l'évidence « trop optimiste », selon les termes mêmes de la Cour. À cette diminution du produit des DMTO s'ajoute celle, déjà annoncée, mais non encore précisément mesurée, du rendement de la TVA.

S'agissant de l'évolution des charges, une enquête « flash » conduite par DF auprès de ses adhérents met en évidence une augmentation des dépenses (AIS, SDIS, hébergement, ASE et frais de personnel) de plus de 5 % à fin du mois d'août, qui pourrait correspondre en année pleine à une progression d'un montant de 2 Md€ pour l'ensemble des Départements. DF relève que cette augmentation est, largement, la résultante de décisions prises par l'État sans l'assentiment des Départements, mais financées en grande partie par ceux-ci. DF demande qu'aucune mesure nouvelle ne puisse être imposée à l'avenir aux collectivités territoriales dès lors qu'elle n'est pas financée par un transfert équivalent de l'État.

Des simulations réalisées par DF sur le sujet de l'éligibilité au fonds de sauvegarde démontrent également la dégradation de la situation financière des Départements. En retenant les mêmes critères que l'an passé, 29 Départements pourraient désormais y être éligibles en 2024, contre 14 en 2023. Encore faut-il préciser que ces données ne tiennent pas compte de la dégradation accélérée de la situation financière des Départements en 2024, dès lors que c'est l'année N-1 qui est retenue pour le bénéfice du fonds de sauvegarde.

DF alerte depuis longtemps sur le fait que les difficultés financières des Départements les conduiront, inévitablement, à réduire leurs dépenses d'investissement, ce qui ne fera qu'accroître la crise économique et sociale dans les territoires. La Cour rappelle justement à cet égard que « les départements versent les montants les plus élevés de subventions d'investissement ».

Pour ces raisons, DF est plus que jamais préoccupée par l'évolution de la situation financière des départements et, plus encore, par l'aggravation de celle des plus fragiles.

S'agissant de la question des règles d'amortissement des équipements publics, DF souhaite alerter la Cour sur le fait qu'un projet d'évolution de la nomenclature budgétaire et comptable conduirait à rendre obligatoire l'amortissement des actifs de voirie sans neutralisation. Un tel dispositif ne serait pas sans impact sur l'équilibre financier des collectivités concernées par cette nouvelle norme.

S'agissant de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, DF rappelle qu'elle n'a jamais partagé l'objectif de progression des dépenses de fonctionnement selon un rythme inférieur à l'inflation, dans la mesure où celui-ci ne paraissait pas soutenable, si l'on considère - dans l'évolution des principaux postes de dépenses des départements - l'importance des facteurs non pilotables (AIS, ASE), ou l'impact de décisions prises unilatéralement par l'État (hausse du point d'indice, revalorisations salariales dans le domaine médico-social, etc.). La Cour qualifie d'ailleurs cette trajectoire de « particulièrement volontariste ».

Concernant la possibilité envisagée par la Cour que les collectivités territoriales, et qui plus est les départements, puissent contribuer au redressement des finances publiques via leurs recettes, DF tient à rappeler que les départements déploient déjà d'importants efforts de rationalisation de leur gestion, que leurs dépenses obligatoires - pour une large part non pilotables - s'inscrivent dans des trajectoires particulièrement haussières, et qu'ils ne bénéficient plus d'aucun levier fiscal à actionner en cas de

besoin. Ils tiennent également à rappeler que par la non-compensation des AIS, la non-indexation de leurs dotations sur l'inflation et les missions ASE conduites en raison des défaillances de l'État, c'est déjà plus de 17 Md€ que les départements consacrent au redressement des finances publiques.

S'agissant des dispositifs de résilience financière collectifs et individuels, il apparaît à DF que les départements ont pris leurs responsabilités, en rendant possible la mise en œuvre du fonds de péréquation DMTO, la mise en réserve collective des DMTO par le CFL, les mises en réserve individuelles des DMTO. DF réaffirme par ailleurs clairement que les DMTO, dont la Cour semble contester dans son principe la perception par les départements, n'ont pas vocation à financer leurs dépenses sociales, mais l'aménagement du territoire, dont les départements sont des acteurs majeurs, en assurant, de surcroît, une péréquation entre zones urbaines et rurales au sein de leurs territoires.

Outre ces observations d'ordre général, DF appelle l'attention de la Cour sur des remarques complémentaires relatives aux dépenses sociales et aux dépenses de personnel.

Sur les dépenses sociales :

Concernant les facteurs d'évolution des dépenses sociales, la Cour évoque, à juste titre, un « volet prix » (revalorisation du RSA, revalorisation de la PCH, etc.) et un « volet nombre » (nombre de bénéficiaires APA, PCH, etc.). DF souhaite préciser, s'agissant du « volet prix », qu'un certain nombre de mesures sont prises sans accord préalable des départements et sans s'assurer de leur soutenabilité financière. À titre d'illustration, en juin dernier, dans le cadre de la négociation relative à la convention collective unique des métiers du social et du médicosocial, un accord portant extension du « Ségur », d'un montant estimé à 170 M€ en année pleine 2024 pour les départements, a été agréé par la ministre, en l'absence d'accord politique préalable avec ceux-ci. Les revalorisations des AIS qui s'imposent aux départements sont aussi un facteur de dégradation des finances départementales.

Sur le « volet volume », la Cour observe une légère baisse des dépenses APA en 2024. Cette observation n'est que transitoire, tous les rapports faisant état d'une montée en charge des dépenses d'autonomie dans les années à venir. À niveau inchangé de prestations reçues et de contributions versées, France Stratégie estime que les dépenses de protection sociale liées au vieillissement pourraient être supérieures de 100 Md€ en 2040 à celles de 2019 (qui étaient de 703 Md€ dans le champ retenu), avec des diminutions de recettes de 20 Md€.

Enfin, aux « effets prix et volume », il est nécessaire d'ajouter un effet « déports et transferts de charges » qui impacte les départements, du fait soit de défaillances de l'État dans l'exercice de ses propres compétences, soit d'une moindre intervention de l'État impactant, à terme, les finances des départements. À titre d'exemple, les nouvelles conditions de durée d'indemnisation du chômage se traduiront par une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA et, donc, des dépenses des départements à ce titre. De même, si elle était en définitive décidée, la suppression de l'ASS pourrait aboutir à un transfert de la charge de ses bénéficiaires - environ 300 000 personnes - vers le RSA, avec de très lourdes conséquences financières puisque l'ASS représente une dépense de près de 2,1 Md€. Un tel transfert de charges ne peut se faire sans transfert de moyens, étant donné que la situation financière des départements est déjà caractérisée par une extrême fragilité.

Concernant la protection de l'enfance, 20 % des enfants placés sont des mineurs non accompagnés. DF considère que l'État devrait assumer leur prise en charge, la politique migratoire relevant exclusivement de l'État. De même, 20 % des enfants placés présentent par ailleurs une situation de handicap et se trouvent confiés à l'ASE à défaut de places disponibles dans les structures médico-sociales relevant de l'État. DF estime dans ces conditions que sur 10 Md€ investis par les départements au titre de la protection de l'enfance, 4 Md€ pourraient relever d'un financement de l'État. L'annonce récente de la suppression de 500 emplois contractuels à la PJJ pourrait accentuer ce phénomène de déport de responsabilité vers l'ASE et les départements.

La Cour fait certes mention de l'évolution favorable des concours de la CNSA prévue en 2024 (+ 11,3 %). Sur ce point, il est toutefois utile de rappeler que les restes à charges cumulés pour l'APA et la PCH sont passés de 4,5 Md€ à 6,4 Md€ entre 2012 et 2023 au vu des comptes de gestion des départements.

Enfin, la Cour mentionne que la norme d'évolution fixée par la loi de programmation ne s'applique pas à la totalité des dépenses de fonctionnement des collectivités (RSA, APA et PCH) et à l'aide sociale à l'enfance. Le décret à venir est indispensable (en tenant compte également des dépenses indirectes, notamment de personnel, gérant les interventions des collectivités), mais ces retraitements ne sauraient suffire à rendre compte de la réalité de la situation financière des départements notamment en termes de progression (contrainte) de leurs dépenses.

Sur les dépenses de personnel :

S'agissant des dépenses de personnel, la Cour souligne, à juste titre, la part importante des mesures indiciaires dans l'augmentation des dépenses. DF souligne qu'il s'agit d'une dépense contrainte, puisqu'elle dépend entièrement de décisions gouvernementales prises sans concertation et négociation avec les représentants des employeurs territoriaux. L'ensemble de ces mesures peut raisonnablement être estimé à 850 M€ s'agissant uniquement des départements, en année pleine. DF rappelle à ce titre la nécessité d'associer les collectivités territoriales à la concertation et à la négociation sur les mesures salariales obligatoires.

Concernant la suite des mesures du Ségur, les départements ont supporté le financement obligatoire du CTI en 2023, pour les personnels d'accompagnement social et médico-social.

Par ailleurs et comme déjà mentionné, un accord, publié au JO du 26 juin dernier, a rendu obligatoire, sans concertation avec les départements, le versement d'une indemnité forfaitaire à 112 000 « oubliés du Ségur », pour un montant total de 170 M€ pour l'année 2024.

À cette dépense, il faut ajouter une dépense supplémentaire prévisionnelle, décidée sans concertation non plus avec les départements, de l'ordre de 350 M€, qui serait étalée à partir de 2025 sur 2 ans, au titre de la future convention collective nationale unique de la branche sanitaire et sociale.

Concernant la proposition faite aux collectivités territoriales de contribuer au retour à l'équilibre financier de la CNRACL, DF pose la question de la soutenabilité de la dépense à moyen terme qui est évaluée à environ 10 Md€ en 2030. Une telle évolution s'apparenterait à un transfert de charges inacceptable, qui se traduirait par une hausse de la fiscalité locale, pour le seul bloc local encore habilité à en percevoir. Pour les départements et les régions, le problème de soutenabilité d'une telle mesure, sans levier fiscal disponible, reste entier.

Dès 2025, les collectivités territoriales devront prendre en compte, sans compensation de l'État, la hausse d'un point de la cotisation employeur, évaluée à 340 M€. Sans contester la réalité de l'impact négatif pour l'équilibre du régime du recours massif aux contractuels dans les recrutements territoriaux, DF relève que la Cour n'a pas mentionné, dans les causes majeures de ce déficit, l'importance de la surcompensation imposée à la CNRACL vers les régimes spéciaux d'assurance-vieillesse déficitaires, pendant de nombreuses années.

DF adhère aux préconisations de la Cour concernant l'obligation de respecter la durée légale annuelle du travail de 1 607 heures et rappelle

que les départements se sont conformés presque en totalité à cette obligation depuis 2015. Ils en ont profité pour se réorganiser afin de mieux exercer leurs compétences au service du public. Des politiques de GRH innovantes ont été lancées et des départements ont beaucoup investi sur le développement de la formation, des compétences et l'efficacité de leurs politiques managériales (école du management, valorisation des métiers, développement de la communication interne ...).

En ce qui concerne la lutte contre l'absentéisme, DF soutient les propositions contenues dans le rapport de l'IGF de juillet 2024, notamment la mesure de simplification des contrôles médicaux diligentés par les employeurs territoriaux, afin d'améliorer leur efficacité ou la modulation stricte des régimes indemnitaires ou l'accroissement du nombre de jours de carence de 1 à 3.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Je vous remercie de m'avoir transmis le rapport concernant la situation financière des collectivités du bloc local en 2024 et leur implication dans le redressement des finances publiques. Il appelle les observations suivantes de la part d'Intercommunalités de France :

Notre association partage avec la Cour le constat d'un panier de ressources locales composé de recettes fiscales de plus en plus figées, héritières de situations historiques progressivement déconnectées des réalités économique et urbaine.

Ce constat milite très clairement pour refonder une fiscalité locale et retrouver une cohérence entre le projet de développement économique et urbain porté par les collectivités et la ressource qu'elles en retirent. Il s'agit aussi de redonner du sens à la démocratie locale et à la responsabilisation des exécutifs locaux chargés d'offrir aux ménages, des services publics de qualité et d'organiser leur financement. À ce titre, la question de l'équilibre entre fiscalité portée par les ménages et fiscalité portée par les entreprises devra être posée. Cette réforme d'ampleur devra impérativement s'accompagner d'une réflexion sur les dispositifs de péréquation qui doivent largement être revus.

Enfin, qu'il s'agisse d'un pilotage par la dépense en l'encadrant ou d'un « pilotage par la ressource » en la limitant, c'est pour plus de transparence, de prévisibilité et de stabilité que plaident les collectivités locales.

La mise en place d'une loi de programmation pluriannuelle des finances spécifique aux collectivités locales permettrait d'aller dans ce sens. Discutée en amont entre l'État et les collectivités, s'appliquant une durée donnée, elle serait l'occasion de définir de façon équitable des objectifs en matière de services publics locaux, sur la transition écologique par exemple, et les moyens concernant la répartition des ressources, restaurant ainsi la confiance entre l'État et les collectivités.

De ce point de vue, les différentes propositions formulées par la Cour en matière d'encadrement de la dépense ou de limitation des recettes des collectivités ne nous paraissent pas satisfaisantes :

Sur le sujet de l'encadrement de la dépense des collectivités

Dans le précédent rapport (juin), la Cour préconisait de réactiver les contrats dits (c de Cahors n. Cette préconisation semble avoir été abandonnée par les magistrats après les échanges contradictoires avec les associations représentatives des collectivités locales. Intercommunalités de France s'en félicite.

De fait, si notre association a toujours considéré qu'un encadrement de la dépense était préférable à une ponction sur les ressources des collectivités (baisse de la DGF), elle a fait le constat comme beaucoup de l'échec des contrats de Cahors. Leur application très descendantes et mécanique, sans discernement des situations locales n'a pas été concluante. Cette expérience s'est surtout traduite par une baisse des investissements des collectivités locales.

L'optimisation des achats de biens et de services également proposée par la Cour (proposition n° 2) constitue une bonne piste. Depuis plusieurs années les intercommunalités et leurs communes membres sont engagées dans des opérations d'optimisation de leur politique d'achats : mutualisation de l'ingénierie au sein du territoire communautaire, mise en place de centrales d'achats, amélioration du « sourcing » Un récent rapport de l'IGF et de l'IGA piloté par Boris Ravignon³, vice-président d'Intercommunalités de France, considère que la simplification des normes applicables aux groupements de commande encouragerait la mutualisation des achats. Deux améliorations sont proposées dont il conviendrait d'expertiser la mise en œuvre. L'assouplissement des règles pour les petits groupements de commande et la possibilité donnée aux

³ Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et proposition, mai 2024 ICF, IGA.

collectivités de pouvoir rejoindre en cours de route un groupement de commande déjà constitué.

Ces propositions pourraient aussi contribuer au développement des pratiques d'achats responsables. Intercommunalités de France soutient ces démarches et a édité plusieurs guides sur ce sujet, à destination des décideurs locaux.⁴

Mesure structurelle n° 4 : à enveloppe financière constante des concours de l'État à l'investissement local, réduire le FCTVA, regrouper les dotations à l'investissement et les orienter prioritairement vers la transition écologique.

Comme cela a été dit lors du précédent projet de rapport, Intercommunalités de France exprime vivement son désaccord concernant toute mesure de réduction du FCTVA. Il est important de rappeler que les collectivités ne sont pas assujetties à la TVA, et ne peuvent ainsi récupérer comme d'autres agents économiques, la TVA payée sur leurs dépenses. Le FCTVA à une vocation de compensation, ce n'est en aucune façon une subvention accordée aux collectivités.

Mesure structurelle n° 5 : répartir l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités aujourd'hui fondés sur la consolidation de données historiques en fonction de données contemporaines de population et de richesse des collectivités.

Une fraction devenue significative de la fiscalité correspond à de la fiscalité ancienne sans rapport avec la réalité des situations économiques et urbaines. De nombreuses dotations constituent ainsi de la fiscalité morte » (DCRTP, compensation part salaire, FDPTP, FNGIR...). Cette fiscalité a figé des situations d'inégale répartition des ressources locales.

Intercommunalité de France s'est exprimée à plusieurs reprises sur la nécessité d'Une remise à plat ambitieuse de la fiscalité et des dotations de compensation qui l'accompagne.

⁴ Intercommunalités de France, Commande publique responsable : 15 fiches pratiques (2024) disponible sur www.infercommunalites.fr; voir également : Intercommunalités de France, Les intercommunalités pilotes d'une commande publique responsable, guide juridique (2023).

Proposition d'économie n° 4 : fixer à nouveau par la loi de finances annuelle le taux de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation.

Dans ce projet de rapport, la Cour formule plusieurs « propositions d'économies chiffrées ». Intercommunalités de France souhaite attirer l'attention des magistrats sur les fausses bonnes idées qui viendraient déstabiliser fortement les équilibres financiers des budgets locaux.

Ainsi, la Cour émet un certain nombre de pistes de réflexion pour ralentir l'évolution des recettes des collectivités. Ce pilotage par la recette semble totalement à rebours de la situation financière fragile de certaines collectivités et des impératifs d'investissement auxquels elles sont actuellement confrontées.

En outre, il est totalement aveugle à la diversité des situations locales et à la réalité des charges. Du fait de leur positionnement (pôle de centralité, zones littorales, secteur reculé...), de la situation démographique et sociale de leurs habitants (croissance, décroissance, présence de poches de pauvreté ou des compétences à exercer, les besoins de financement des services publics ne sont pas équivalents. L'approche par le haut développée par la Cour ne semble donc pas adaptée à la diversité des situations locales.

En conséquence, Intercommunalités de France ne peut pas être d'accord avec la suppression de l'indexation automatique des valeurs locatives cadastrales. La Cour propose ici de mettre en place un système d'actualisation des assiettes fiscales déconnecté de l'inflation et administré par l'État avec un double objectif : stopper la croissance des ressources des collectivités d'une part et redistribuer une partie de la dynamique au profit de l'État d'autre part, voire au profit des entreprises au travers de l'impôt sur les sociétés.

Nous ne souscrivons en aucun cas à cette proposition. La fiscalité locale a connu ces dernières années de très nombreux bouleversements qui se sont traduits par une quasi-nationalisation des ressources fiscales, n'incitant pas au développement des territoires et augmentant la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'État. Intercommunalités de France fait le diagnostic d'un système fiscal vieillissant, nécessitant une remise à plat ambitieuse. Elle a toujours plaidé pour renforcer le lien avec le développement des territoires.

À ce titre nous réaffirmons la volonté des collectivités du bloc local à disposer d'une fiscalité simplifiée, lisible, dynamique, en phase avec la réalité économique et urbaine de leur territoire. Cette fiscalité doit également être en lien avec leurs compétences dont le champ s'est

considérablement accru et diversifié au cours des dernières années. Plusieurs rapports y compris de la Cour des comptes, avancent dans ce sens.

Nous nous plaçons également en faux vis-à-vis des propositions suivantes de la Cour : la fixation d'un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales (proposition n° 5) et l'écèlement de l'augmentation en volume des recettes de TVA et sa réaffectation à un fonds de résilience (propositions n° 6 et 7).

Concernant les variables d'ajustement des transferts de l'État des écètements existent déjà depuis plusieurs années sur la dotation forfaitaire notamment. Elles donnent lieu à une réduction des ressources des collectivités assez arbitraire et sans lien avec la réalité de leurs charges. Cet effritement progressif des ressources locales se traduit principalement par une fragilisation des budgets locaux, sans que les ressources dégagées par l'État ne soient réellement à la hauteur des

Par ailleurs il importe d'apporter des corrections et des compléments aux analyses réalisées par les magistrats. Si le volume des transferts de l'État en direction des collectivités est estimé à 100 Md€, il conviendrait de rappeler que près d'un tiers de ce montant correspond en fait à des recettes fiscales locales supprimées par l'État pour financer des politiques nationales. La suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation, la division par deux des valeurs locatives des locaux industriels... ont été remplacées systématiquement par des dotations. La démonstration faite par la Cour concernant un éventuel partage de recettes » perd en crédibilité si elle ne tient pas compte de cette réalité.

Concernant le partage de la dynamique à venir de la TVA entre les collectivités et l'État, proposé par la Cour, il est curieux d'imaginer qu'on pourrait reprendre aussi rapidement la dynamique d'une ressource alors que cette même dynamique constituait le principal argument pour compenser les collectivités de la suppression totale de la THRP et partielle de la CVAE.

Par ailleurs rien ne prouve, contrairement à ce qu'avance la Cour, que la dynamique de la fraction de TVA est similaire voire plus importante à celle des anciennes assiettes. Si cela peut se vérifier pour certains territoires à faible croissance, d¹ autres dans l'attente de l'arrivée de programmes immobiliers et de l'installation d'entreprises ont été perdants. Par ailleurs, la fraction de TVA ne permet pas aux élus locaux de disposer du pouvoir de taux qu'offrait la taxe d'habitation.

S'agissant des autres propositions de la Cour, je souhaite attirer votre attention sur :

Mesure structurelle n° 1 : associer plus étroitement les représentants des collectivités locales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale.

Les charges de personnel représentent un poids significatif au sein des budgets locaux. En dépit de l'élargissement régulier des missions qui leur sont confiées et de leur offre de service, elles sont, pour une large majorité d'entre elles, dans la recherche constante de l'optimisation de leurs charges de gestion où le poids des frais de personnel est important. Pour autant leurs marges de manœuvre en la matière sont étroites.

Ainsi, les décisions nationales concernant la revalorisation, à deux reprises, du point d'indice du traitement des agents territoriaux, ont été imposées aux collectivités. En 2024, ces mesures engendrent un surcoût de + 1,9 Mds € selon nos estimations et jouent un rôle important dans la forte dynamique de progression des charges de personnel des collectivités.

Si ces mesures étaient souhaitables pour soutenir le pouvoir d'achat des agents on ne peut cependant que regretter l'absence de concertation préalable avec les collectivités. Aussi, Intercommunalités de France partage pleinement cette première mesure proposée par la Cour visant à associer plus étroitement les représentants des collectivités locales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale. À cet égard, la Coordination des employeurs territoriaux pourrait être un bon interlocuteur.

Mesure structurelle n° 2 : faire contribuer les employeurs territoriaux au retour à l'équilibre financier de la CNRACL à hauteur de la part du déficit du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui leur incombe.

En revanche, nous ne pouvons pas soutenir la recommandation de la Cour impliquant financièrement les collectivités dans le retour à l'équilibre du régime de retraite spécifique des fonctionnaires territoriaux.

Les travaux réalisés dans le cadre de la réforme des différents régimes de retraite ont mis à jour le caractère structurel du déficit de la CNRACL. En effet, d'une part la CNRACL contribue à l'équilibre des autres régimes, et d'autre part le niveau de prestations versées est supérieur à celui des cotisations encaissées.

Cette tendance devrait malheureusement se poursuivre en raison des départs en retraite d'effectifs importants de fonctionnaires territoriaux.

Il s'agit d'un problème majeur pour l'équilibre à venir des finances publiques locales dans les prochaines années.

Une mission d'inspection a d'ailleurs récemment été chargée par le Premier ministre d'identifier des pistes de solutions et doit remettre ses conclusions prochainement. Dans cette perspective, la recommandation de la Cour évoquant une hausse du taux à la charge des collectivités semble prématurée.

Mesure structurelle n° 3 : rétablir l'obligation d'établir un schéma de mutualisation interne à chaque EPCI et tenir compte du degré d'intégration interne aux EPCI dans l'attribution de subventions de fonctionnement et d'investissement.

Les progrès de la mutualisation des services sont importants. Selon une étude d'Intercommunalités de France, en septembre 2023, 86 % des intercommunalités indiquaient porter une ou plusieurs mutualisations avec leurs communes membres. Pour autant, sa diffusion est liée à la capacité des équipes politiques et techniques de définir localement des modes opératoires de compétences partagées et mutualisées. Les schémas de mutualisation ont servi de support et leur encouragement est souhaitable. Il ne semble cependant pas nécessaire d'introduire des contraintes réglementaires supplémentaires les concernant. Intercommunalités de France considère que l'approche volontaire doit être maintenue.

Concernant la prise en compte du degré d'intégration communautaire dans l'attribution de subventions de fonctionnement et d'investissement, Intercommunalités de France y est défavorable. Une intégration accrue des communes et des intercommunalités est souhaitable, mais l'association doute que l'on y arrive par des mesures contraignantes. Il convient plutôt de privilégier les outils favorisant cette intégration comme les plans pluriannuels d'investissement, ou encore d'apporter de la souplesse dans les relations communes / intercommunalités,

En espérant que ces éléments répondent à vos attentes et pourront contribuer au travail d'évaluation de la Cour.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Vous nous avez adressé le rapport intitulé « Les finances publiques locales – fascicule 2 ». Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

Une nécessaire accélération des dépenses d'investissement

L'impérieuse nécessité d'accélérer les efforts d'investissement publics locaux a été largement documentée. Par exemple :

- *dans sa revue des dépenses d'octobre 2023 sur l'investissement des collectivités, l'Inspection générale des finances estimait que 21 Mds€ par an⁵ devait être consacrés par les collectivités aux enjeux de la transition écologique d'ici à 2030.*
- *dans leurs travaux conjoints présenté ce 13 septembre 2024, la direction des études de la Banque postale et I4CE⁶ considéraient que pour atteindre les objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), la marche à gravir pour les « investissements climats locaux » correspondait à 11 Md€ supplémentaires par an d'ici à 2023 (dont 2/3 pour les seules communes et intercommunalités).*

Cette nécessaire accélération est pleinement intégrée par les exécutifs des grandes villes, grandes communautés et métropoles. Elle guide actuellement la politique de construction et d'exécution budgétaire des membres de France urbaine.

Les grandes villes, grandes communautés et métropoles prennent la mesure de leur responsabilité du fait de la concentration des deux-tiers des émissions de gaz à effet de serre sur leurs territoires. Elles ont un rôle crucial à jouer pour faire face à ce qui constitue une dette écologique.

C'est pourquoi les stratégies financières poursuivies par les grandes villes et grandes agglomérations sont, avant tout, fondées sur la nécessité d'une consolidation de leur capacité d'autofinancement, consolidation indispensable pour être au rendez-vous de l'accélération de l'effort d'investissement. Tout comme en 2023, année au cours de laquelle les dépenses de fonctionnement des villes de plus de 100 000 habitants ont évolué en deçà de l'inflation, les membres de France urbaine sont aujourd'hui mobilisés pour maîtriser l'évolution de leurs charges courantes.

⁵ Page 10 in « Revue des dépenses - L'investissement des collectivités territoriales », IGF, octobre 2023.

⁶ <https://www.i4ce.org/publication/panorama-financements-climat-collectivites-locales/>

Les limites de la trajectoire financière définie par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027

Dans le présent rapport, la Cour analyse les perspectives d'évolution des finances des collectivités non pas au prisme de l'impératif du respect de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), mais uniquement à l'aune du cap fixé par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Pourtant dans son rapport rendu public le 15 juillet dernier sur la situation et les perspectives des finances publiques⁷, la Cour mettait en avant le fait qu'il était regrettable que la programmation pluriannuelle des finances publiques n'intègre pas pleinement les enjeux liés au réchauffement climatique et à la transition énergétique. À notre sens, le présent rapport aurait gagné à être enrichi de ce prime d'analyse : l'appréciation de l'évolution des finances locales ne peut se résumer à discuter de la perspective d'écart à un article de la loi du 19 décembre 2023 de programmation des finances publiques 2023-2027.

Contribution des collectivités au redressement des finances publiques, mesures structurelles et propositions : des convergences ...

Gouvernance de la fonction publique territoriale (mesure structurelle n° 1)

France urbaine rejoint pleinement l'analyse de la Cour selon laquelle « plutôt que d'engager une décorrélation du point d'indice de la FPT aux risques significatifs et non souhaitée par les associations d'élus, il conviendrait plutôt d'associer étroitement les représentants des collectivités à la prise de décision concernant l'évolution du point d'indice et, plus généralement, des mesures indiciaires, (...) ». En effet, nous avons, de façon constante, émis de fortes réserves quant à l'opportunité d'une décorrélation de la valeur du point d'indice, précisément sur le fondement des arguments exposés par la Cour.

En revanche, il nous apparaît, dans le sens de la recommandation de la Cour, qu'une gouvernance plus équilibrée de la fonction publique implique la pleine association des employeurs territoriaux au dialogue social inter-versants en matière salariale. À cet égard, France urbaine s'inscrit dans les travaux engagés par l'État en vue de la mise en place d'une négociation salariale annuelle commune aux trois versants, dont les

⁷ <https://franceurbaine.org/actualites/articulation-entre-dette-financiere-et-dette-ecologique-la-cour-des-comptes-sempare-de-la-question/>

employeurs territoriaux seraient partie prenante et dont la Cour rappelle le lancement par le précédent Gouvernement.

Cependant, comme nous en avons porté l'alerte, l'une des conditions majeures de réussite d'un tel dispositif demeure son articulation avec le calendrier d'élaboration du projet de loi de finances (PLF) et la capacité des acteurs à traduire, par le dialogue précédant la construction du PLF, l'incidence des résultats de la négociation sur l'équilibre général entre les ressources et les charges des collectivités territoriales.

À titre complémentaire, France urbaine entend attirer l'attention sur deux facteurs exogènes de dynamique de dépense en matière de ressources humaines.

Le premier facteur tient au rattrapage de retards structurels sur le secteur privé, notamment s'agissant de la protection sociale complémentaire des agents. Nous estimons que notamment que l'obligation pour les employeurs publics de financer au moins 50 % du coût des garanties de protection sociale complémentaire des agents en matière de prévoyance entraînerait à elle seule une hausse de 0,9 % de la masse salariale des collectivités. Toutefois, celle-ci ne résulte pas de la loi du 9 août 2019 de transformation de la fonction publique comme l'indique la note de bas de page 47 mais des termes de l'accord collectif national conclu le 11 juillet 2023 entre les employeurs territoriaux et les organisations syndicales. Ces incidences financières restent cependant inférieures à celles qui auraient résulté d'une transposition à la fonction publique territoriale de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État.

Le deuxième facteur tient aux effets induits de la réforme des retraites introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. En impliquant un allongement des carrières, elle renforce l'exposition des agents à l'usure professionnelle et opère ainsi un transfert de charge assurantielle depuis les régimes de retraites vers les finances publiques locales puisqu'elle est de nature à accroître sensiblement la sinistralité des contrats d'assurance statutaire et de prévoyance en matière d'incapacité et d'invalidité des agents. La seule approche par l'équilibre nominal des régimes de retraite ne permet pas d'apprécier ces transferts, qui impliquent, dans une logique de prévention, la mise en place dans la FPT d'un fonds national de prévention de l'usure professionnelle, de maintien dans l'emploi et d'accompagnement des transitions. Alors que la mission « Hiriart » a permis de dresser la configuration opérationnelle de ce fonds, sa mise en place interroge le modèle contributif qui permettrait

de garantir son financement et sa montée en charge. Il s'agit là aussi, pour France urbaine, d'une dépense rendue indispensable et nécessaire.

Pratiques d'achat (proposition d'économie n° 2)

S'il subsiste à l'évidence des économies à réaliser dans les achats des collectivités, nous ne sommes pas en capacité de nous prononcer sur le chiffre avancé par la Cour (« ...pouvant être estimées à 5 Md€ par an »).

La transformation de la commande publique a évolué ces dernières années d'objet juridique porteur d'économies budgétaires vers une fonction stratégique au service des politiques publiques, et plus particulièrement de la transition écologique. Cette évolution, appelée de ses vœux par France urbaine, a été consacrée par plusieurs textes récents (augmentation de la part du bio dans l'alimentation scolaire (EGALIM), systématisation des considérations environnementales et sociales (article 35 de la loi climat et résilience) ou fixation d'objectifs minimaux en matière d'achats de biens issus du réemploi, de la réutilisation ou incluant des matières recyclées (article 58 de la loi AGECE)) qui, sans être systématiquement inflationnistes, peuvent contribuer au renchérissement des prix d'acquisition, que les efforts de sobriété ou le recours à de nouvelles technologies (notamment en matière d'éclairage public) ne peuvent au mieux que tempérer.

De façon générale, les intercommunalités et villes membres de France urbaine sont engagées de longue date dans les réflexions sur l'optimisation de leur processus achat, et appliquent déjà très largement les bonnes pratiques d'optimisation des achats rappelées par la Cour - notre association a ainsi dès 2019 publié un guide pour la mise en œuvre opérationnelle du sourcing. Des progrès peuvent encore être faits en matière de mutualisation, et de nombreux projets de centrales d'achats territoriales sont en réflexion ou déjà mis en œuvre, autant dans un objectif de mutualisation des capacités d'ingénierie achat que pour réaliser des gains économiques. Car si, comme le souligne la Cour, « la massification des achats [...] favorise des économies d'échelle », celles-ci tendent à plafonner au-delà de certains volumes, et sont limitées par l'interdiction faite aux pouvoirs adjudicateurs de négocier avec les candidats au-delà des seuils d'appels d'offres, sauf dans les cas très restrictifs prévus par l'article L. 2124-3 du code de la commande publique - et contrairement à ce qui est permis aux entités adjudicatrices. Sur ce sujet, France urbaine appelle de ses vœux une évolution des directives européennes de 2014.

Les processus de passation gagneraient par ailleurs à être assouplis, et nous rejoignons le diagnostic et le bien-fondé des propositions récemment formulées par Boris RAVIGNON sous l'intitulé « Les règles de

plus en plus complexes de la commande publique génèrent des coûts procéduraux importants pour les collectivités »⁸.

Enfin, des économies pourraient également être dégagées sur les achats d'énergie, notamment au travers des nouveaux contrats d'achats directs d'énergie renouvelables aux acheteurs publics (ou "PPA" : "Power purchase agreement") introduits par la loi d'Accélération de la production des énergies renouvelables⁹. De nombreuses collectivités et syndicats d'énergie étudient aujourd'hui la possibilité de sécuriser une partie de leur approvisionnement en énergie au travers de ces nouveaux contrats garantissant un prix stable sur des durées moyennes ou longues, mais sont toujours en attente d'une fiche technique de la Direction des Affaires Juridiques venant préciser les modalités de passation de ces contrats.

Mutualisation et intégration intercommunale (mesure structurelle n° 3)

La mise en œuvre de recommandations du rapport d'inspections générales de 2015 intitulé « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements » avait conduit à une accélération de la dynamique de mutualisation, source d'économies (souvent à moyen terme, à l'issue d'un investissement initial). France urbaine avait par ailleurs salué les préconisations de la Cour dans le Fascicule 2 (Les finances publiques locales) d'octobre 2023.

Nous souscrivons donc pleinement à la recommandation de la mesure structurelle n° 3, tant en ce qui concerne les schémas de mutualisation qu'en ce qui relève des incitations à l'intégration intercommunale.

Ciblage sur le Fonds vert et suppression (sauf exception) des appels à projets (mesure structurelle n° 4 – pour partie)

France urbaine rejoint la préconisation de Boris RAVIGNON consistant à convertir les subventions d'investissement (au bloc communal) en majoration de dotations de fonctionnement. Dans cette perspective, il serait pertinent de concentrer (hors FCTVA, cf. infra) les concours financiers de l'État à l'investissement sur le Fonds vert et à transformer la DSIL (à enveloppe constante) en dotation de fonctionnement. En effet, ce sont bien les excédents dégagés par la différence entre les ressources pérennes de la collectivité et ses dépenses

⁸ Rapport « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions » - Mai 2024.

⁹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

de fonctionnement courant qui permettent d'optimiser le niveau des dépenses d'investissement.

... et des divergences ...

Augmentation des cotisations des employeurs territoriaux à la CNRACL (mesure structurelle n° 2)

En ce qui concerne les développements (« Une nécessaire contribution des collectivités à la sauvegarde du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux »), France urbaine identifie la dégradation rapide de la situation financière de la CNRACL comme une source majeure de préoccupation s'agissant des finances publiques locales dans les prochaines années.

Alors que la Cour observe, au sujet de la hausse de cotisation introduite en 2024, que « cette hausse d'un point du taux de cotisation employeur, porté à 31,65 %, est cependant insuffisante pour enrayer la progression du déficit de la CNRACL, qui atteindrait 3,6 Md€ en 2024 selon la prévision la plus récente de la commission des comptes de la sécurité sociale (mai 2024) » et que « en outre, elle a été compensée par une réduction à due concurrence (de 9,88 % à 8,88 %) du taux de cotisation d'assurance maladie à la charge des employeurs, déjà dérogatoire au droit commun des cotisations maladie », France urbaine entend faire valoir deux observations.

Premièrement, si la Cour considère la réduction d'un point du taux de cotisation maladie comme dérogatoire au droit commun des cotisations d'assurance maladie, il convient de rappeler que cette compensation est intervenue dans un contexte particulier, suite à la demande exprimée par les employeurs territoriaux auprès du Gouvernement d'un traitement équitable des employeurs, qu'ils soient publics ou privés, dans le cadre de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2023. En effet, alors que le Gouvernement avait posé le principe de la neutralité de la réforme des retraites pour l'ensemble des employeurs, les employeurs territoriaux ont finalement été avisés qu'il était prévu une hausse de cotisation au régime général de retraite pour les employeurs privés à hauteur de 0,12 point, compensée par une baisse à due concurrence de la cotisation à la branche « accidents du travail – maladies professionnelles » (AT-MP) et une hausse d'un point de la cotisation à la CNRACL, sans compensation analogue pour les employeurs publics concernés.

C'est donc par équité et par conformité aux engagements pris par le Gouvernement que les employeurs territoriaux ont obtenu la compensation objet des observations de la Cour, nonobstant sa limitation

à l'année 2024, conformément à l'article 4 du décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024.

Deuxièmement, il convient, pour être exhaustif, de préciser que le devenir de cette compensation est subordonné par le Gouvernement, comme en faisait état la fiche d'impact du décret précité dans le cadre de son examen par le conseil national d'évaluation des normes (CNEN), aux conclusions d'une mission d'inspection générale sur la situation de la CNRACL. Aussi, France urbaine attend désormais la publication de ces conclusions et estime que, dans ces conditions, à ce stade, les observations de la Cour à ce sujet sont prématurées.

Elle entend rappeler que la situation financière de la CNRACL ne saurait s'appréhender toutes choses égales par ailleurs, et selon une approche exclusivement paramétrique, c'est-à-dire sans interroger, dans le cadre d'une approche globale, ni le périmètre de la caisse, ni son modèle financier. Or tel est précisément l'objet de la mission précitée et il est à espérer que la publication de ses conclusions ouvrira la perspective d'un travail d'examen conjoint avec le Gouvernement de l'ensemble des scénarii possibles à cet égard.

Maîtrise de l'évolution des effectifs des collectivités (proposition d'économies n° 1)

Dans la très grande majorité des grandes villes et grands EPCI, l'invitation formulée par la Cour (« L'élargissement du flux des départs en retraite fournit aux collectivités l'occasion de mener une réflexion de fond sur les conditions d'exercice de leurs compétences et l'organisation du travail en leur sein. Il conviendrait que le remplacement des effectifs partant en retraite n'ait pas un caractère automatique, mais soit l'occasion d'un réexamen des organisations, procédures et modalités de travail consommatrices en ressources ») est effective depuis de nombreuses années.

Cependant, il apparaît aujourd'hui irréaliste d'attendre de telles démarches des résultats mathématiques et systématiques sur les dépenses de masse salariale et encore davantage de considérer qu'il pourrait, de façon automatique, ne pas être procédé au remplacement des agents partant à la retraite.

En effet, la demande de services publics locaux ne saurait être regardée comme égale par ailleurs à la fois du fait à la fois de causes endogènes (dynamique démographique, etc.) et exogènes (mutation des besoins de services, demande sociale, désengagement de l'État, etc.).

Une politique de non-remplacement systématique ne permettrait plus de faire face à ces besoins cruciaux pour les habitants des territoires.

Y répondre par une externalisation des missions ne serait pas davantage une réponse pertinente – sur le fondement de la seule recherche d'économies – dans la mesure où, à l'usage, il apparaît que ce type de mesures emporte des effets qui dépassent ceux d'un simple effet de « vases communicants » compte tenu des coûts des prestations externalisées.

De la même façon, France urbaine est réservée quant au « gisement d'économies » que représenterait un alignement sur la durée légale du temps de travail. En effet, une telle recommandation fait fi des mesures d'alignement engagées par les employeurs territoriaux et du fait que les écarts qui subsistent sont le résultat d'une prise en compte des enjeux d'usure et de pénibilité, qui constituent un défi majeur dont la non prise en compte emporterait des coûts indirects pour les finances publiques ne nous semblent pas devoir être mésestimés.

Désindexation des valeurs locatives (proposition d'économie n° 4)

Nous ne pouvons souscrire à une proposition consistant à induire nativement un effet de ciseau dans le budget des collectivités ; et ce, en sus de l'impact qu'emporte la non-indexation de la DGF. Cela signifierait, dans le cas des communes, que de l'ordre de 45 % de leurs recettes de fonctionnement ne seraient pas (ou peu) indexées tandis que de l'ordre de 55 % de leurs dépenses de fonctionnement (les dépenses de personnel) seraient « sur indexées » (ainsi que la Cour l'a documenté, du fait de mesures indiciaires exogènes).

De plus, au travers de cette proposition, la Cour semble omettre la raison d'être de l'article 99 de la loi de finances pour 2017, à savoir, mettre un terme aux pratiques antérieures infantilisantes (il était de tradition que le Gouvernement fasse part de son arbitrage lors du Congrès des maires de fin novembre), et surtout, contradictoires avec le légitime besoin de prévisibilité qu'induit une construction rigoureuse des budgets locaux.

Réduction du FCTVA (mesure structurelle n° 4 – pour partie)

Il nous importe de rappeler que n'étant pas assujetties à la TVA, les collectivités ne peuvent récupérer la TVA ayant grevé leurs dépenses. Le FCTVA est un prélèvement sur les recettes de l'État, qui a pour objet de compenser la TVA supportée par les collectivités sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Aussi vouloir modifier la règle du jeu, par exemple en diminuant son taux comme la Cour le propose devrait, le cas échéant, a minima conduire

à rouvrir le débat sur le non assujettissement / la non récupération des dépenses d'investissement des collectivités.

Facturation de l'intégralité des variables d'ajustement (proposition d'économie n° 5)

Ainsi que le relève la Cour, le montant de la réduction annuelle des « variables d'ajustement » a été, dans les dernières lois de finances initiales, sensiblement inférieur à ce qu'il était il y a une dizaine d'année. Il nous importe de rappeler que ce changement de pratiques est survenu à la suite de conséquences délétères, en termes de confiance dans les relations entre l'État et les collectivités, qu'avait eu une application strictement juridique des dispositions contenues dans les lois de programmation des finances publiques.

Deux exemples parmi d'autres nous semblent illustrer cet état de fait :

La charge de 60 M€ correspondant à l'aide à Saint Martin (suite au cyclone Irma) a été supportée par les collectivités et non par l'instrument de la solidarité nationale qu'est le budget de l'État (LFI 2018), alors même que le gouvernement avait démultiplié les actions de communication pour venter la solidarité de la métropole à l'égard de l'île ;

La division par (plus de) 2 du « PSR compensation VM » (résultant du rehaussement du seuil d'assujettissement au versement mobilité de 9 à 11 salariés) ... (seulement) 3 ans après son institution (LFI 2019).

Par ailleurs, il serait intéressant d'imaginer l'accueil qu'aurait reçu le Gouvernement s'il avait « refacturé » des mesures qu'il a mises en avant lors de l'examen, par exemple, du PLF 2024 : relèvement de la dotation titres sécurisés (article 244 LFI 24), extension de la DPEL (article 247 LFI 24), augmentation de la dotation biodiversité (article 243 LFI 24), etc.

Enfin, sur un autre registre, il est une chose de préconiser un recours accru au levier des variables d'ajustement, il en est une autre de proposer des modalités d'application moins incohérentes que celles qui ont prévalu dans les dernières lois de finances. Ainsi, s'agissant de la répartition des ponctions opérées sur la DCRTP des EPCI, avoir appliqué des modalités de minoration au prorata des recettes réelles de fonctionnement apparaît dépourvu de cohérence puisque, contrairement aux exposés des motifs afférents, le niveau de recettes réelles de fonctionnement ne reflète aucunement un niveau relatif de richesse budgétaire, mais constitue seulement la conséquence d'un degré d'intégration intercommunale plus ou moins abouti.

Confiscation de la dynamique de compensation d'impôt local supprimé (propositions d'économie n° 6 et n° 7)

Nous ne pouvons souscrire à la proposition consistant à écrêter l'augmentation en volume de la quote-part de TVA allouée aux EPCI en compensation d'impôts locaux supprimés. S'agissant de la quote-part correspondant à l'ex CVAE, elle est, comme la Cour le relève (note 102), consubstantielle au Fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET) de création récente (décret du 2023-1101 du 27 novembre 2023). Concernant la quote-part correspondant à l'ex THRP, elle se substitue à une ressource sur laquelle les exécutifs intercommunaux disposaient d'un pouvoir de taux et dont la dynamique des bases était le fruit de la mise en œuvre du programme local de l'habitat. Or si la THRP a disparu, les moyens engagés par les budgets intercommunaux au service de la mise en œuvre des PLH demeurent.

Par ailleurs, écrire que « la restitution au budget de l'État de tout ou partie de l'augmentation en volume des recettes de TVA serait justifiée par le fait que l'affectation de recettes de TVA procure aux collectivités un gain permanent par rapport à l'ancienne taxe d'habitation sur les résidences principales » revient à ignorer que la mise en œuvre successive des articles 16 de la loi de finances initiale pour 2020 et 75 de la loi de finances initiale pour 2021 ont conduit à priver les EPCI de plusieurs centaines de millions d'euros de recettes potentielles. En effet, dans la LFI 2020, le refus de la contemporanéisation a été synonyme d'année blanche (les groupements ont été privés d'une année de dynamique de recettes). Et dans la LFI 2021, la contemporanéisation a été imposée afin de les priver de la dynamique de TVA entre 2020 et 2021 !

Enfin, France urbaine réitère son avis en ce qui concerne la proposition de « fonds de résilience ». Ils font sens pour les départements au sein desquels les DMTO constituent une part essentielle des ressources et qui se trouvent confrontés aux fortes fluctuations de cet impôt de flux. Mais pour le bloc communal c'est la consolidation de leur panier de recettes qui constitue la meilleure garantie de résilience.

Après le temps de la défiance, enfin le temps de la confiance ?

Si le solde des collectivités a été légèrement négatif en 2023 (- 0,2 % du PIB) dans le contexte de chute des DMTO, cela fait suite à cinq années successives durant lesquelles les collectivités ont dégagé un solde positif. Ainsi, en cumulé sur 2018-2023, la mise en œuvre des budgets locaux a permis de réduire le déficit global. De plus, comme l'exprime le tableau n° 4 du rapport), s'agissant du bloc communal, le solde est demeuré (légèrement) positif en 2023 (+ 0,1 Md€).

Quant à la maîtrise des dépenses, elle est effective. Comme cela est rappelé dans le récent rapport de Boris RAVIGNON : « depuis 2014, les dépenses des APUL progressent à un rythme légèrement inférieur à celui du PIB¹⁰ ».

Tant au regard des moyens à dégager pour faire face à la transition écologique qu'au regard de la situation globale des finances publiques, nous partageons le bien fondé des propositions visant à inciter les collectivités à mobiliser leur potentiel d'économie. Mais nous ne pouvons partager l'idée selon laquelle les exécutifs locaux devraient se voir imposer a priori des amputations de ressources au motif (non démontré) qu'ils n'auraient pas fait preuve de responsabilité financière.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance dans la perspective de la publication de ce rapport.

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

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.

I. 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.

¹⁰ Page 33 du rapport.

(en %)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2016-2023	Moy. annuelle
Inflation	0,2	1	1,8	1,1	0,5	1,6	5,2	4,9	16,3	2,04
Dép. personnel	0,9	2,6	0,8	1,7	1,1	2,8	5,2	4,7	19,8	2,5
Écart à l'inflation	0,7	1,6	-1	0,6	0,6	1,2	0,0	-0,2	3,5	0,44

Le personnel territorial ne peut être réduit à une question comptable. L'État 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'État 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. CAMF 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'État, 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'État, 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'État.

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.

	<i>Inflation</i>	<i>Investissements du bloc communal</i>	<i>Écart à l'inflation</i>
2020	0,50 %	-13,49 %	-13,99 %
2021	1,60 %	5,10 %	3,50 %
2022	5,2%	9,70 %	4,50 %
2023	4,90 à	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'État

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'État est en déficit structurel car le budget de l'État 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/116b0272_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'État ont un historique et une justification, qui est celle de la compensation des transferts de compétences de l'État vers les collectivités et de la captation des recettes des collectivités par l'État.

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 fléchissant 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'État 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'État 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'État. 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 2016¹¹. 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'État aurait pour conséquence de déséquilibrer tous les programmes d'investissements et constituerait un risque d'effondrement de ces programmes à court terme.

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.

¹¹ 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.

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	Évaluation pour le bloc communal
<i>Suppression de la neutralisation de l'amortissement</i>	410	220
<i>Désindexer les valeurs locatives</i>	700	700
<i>Réduire le FCTVA</i>	430	323
<i>Variables d'ajustement</i>	300	150
<i>Écrêter les recettes de TVA</i>	500	50
<i>Écrêter la TSCA</i>	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 aggravera 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. À 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 contrarient 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 Md€, 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 arriment les budgets locaux au budget de l'État, 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'État

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. Je vous remercie d'avoir invité Villes de France à formuler ses observations sur le rapport public annuel sur les finances publiques locales 2024 - fascicule 2.

Sur le fond, nous souscrivons à certains constats formulés dans votre projet, notamment celui de la légère dégradation de la situation financière du secteur public local en 2024, pris dans sa globalité. Cette tendance devrait résulter de la poursuite de la progression des dépenses de fonctionnement en volume - essentiellement portée par les charges de personnel - et entraîner consécutivement un éloignement des objectifs de contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques. L'épargne des différentes catégories de collectivités devrait connaître à nouveau des évolutions divergentes, en fonction de leurs paniers respectifs de recettes et de dépenses.

Malgré cette tendance, les collectivités locales devraient comme vous le précisez maintenir un haut niveau d'investissement en lien avec le mandat municipal, ces investissements étant assurés pour près des deux tiers par le bloc communal. Toujours en 2024, ce dernier traverserait donc la situation la plus favorable, grâce à la dynamique des recettes des impôts fonciers, et celui-ci devrait continuer à augmenter ses dépenses de fonctionnement et d'investissement, tout en stabilisant son endettement.

Derrière cette situation d'ensemble qui peut paraître favorable pour le « bloc communal se cache une réalité plus complexe pour les villes de taille intermédiaire. Chaque année, Villes de France rappelle à la Cour la nécessité de différencier les strates de communes, en particulier s'il est envisagé une réduction des ressources des collectivités locales, ou bien une limitation de leurs dépenses.

Vis-à-vis d'une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques, les élus de Villes de France entendent parfaitement la volonté des pouvoirs publics de limiter l'évolution de la dépense et de réduire l'importance de la dette publique dans sa globalité. Ils ne se sentent toutefois pas responsables des déficits publics, qui ont été alimentés par la suppression des impôts directs locaux (TH, CVAE...) mais surtout par l'évolution exponentielle des dépenses sociales ces dernières années. Toute mesure de diminution de la DGF, de la fiscalité transférée (DCRTP) ou encore toute proposition de réduction du FCTVA est constitutif d'une atteinte à la libre gestion des collectivités locales.

La mise à la charge des collectivités locales - pour une part prépondérante - de la dérive budgétaire de la Nation est une idée d'ailleurs assez étonnante, surtout si l'on sait que les budgets locaux sont contraints à l'équilibre, et que l'emprunt finance uniquement des investissements pour le futur (réseaux, routes, écoles, crèches) logement, rénovation des centres anciens, etc.)

À la vue du contexte actuel particulièrement contraignant pour les budgets municipaux, en termes de dépenses (prise en compte en année pleine des revalorisations indiciaires, importance des coûts assurantiels, de l'énergie et de l'alimentation par exemple), et de rythme de réduction des dépenses réelles de fonctionnement, les Maires de Villes de France craignent de ne pouvoir assurer comme auparavant le fonctionnement de leurs services publics locaux. Beaucoup d'opérations d'économies ont souvent été lancées au niveau local, et celles-ci ne sont pas toutes reconductibles.

Vous abordez également les perspectives préoccupantes d'évolution du déficit de la CNRACL. À cet égard, l'augmentation du seul taux de cotisation à la charge des employeurs territoriaux que vous préconisez, ne peut faire l'économie d'une remise à plat des systèmes de cotisation des différents régimes de retraite. En effet, le déficit structurel de la CNRACL - entre cotisants en baisse et retraités en hausse - est, comme vous le précisez, aggravé par le développement du recours aux contractuels qui relèvent du régime général (CNAV).

S'agissant des perspectives que nous anticipons cette année, un nombre limité de villes moyennes a augmenté ses taux de foncier bâti et non-bâti, et aggravé la pression fiscale sur les ménages dans une proportion supérieure à celle qui résulte du coefficient de revalorisation des bases locatives. En dehors du foncier sur lequel les communes ont encore un pouvoir de taux, la principale variable fiscale utilisée en 2024 par les villes situées en zone tendue ou sur le littoral, est la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

Au niveau des groupements, la proportion des EPCI pour lesquels des augmentations de la fiscalité sont prévues cette année est plus importante qu'au niveau des villes. Ces augmentations en matière de fiscalité concernent plus particulièrement la TEOM pour « ajuster avec les augmentations de TGAP et des coûts de l'énergie revus souvent à la hausse », ou encore l'instauration de la Gemapi quand celle-ci n'a pas encore été mise en place.

L'année 2024 devrait se traduire dans les Villes de France par une augmentation a priori mesurée comparativement aux niveaux d'inflation - des budgets et de leurs dépenses globales (un peu plus de + 3,6 % anticipé en moyenne dans les villes que nous avons interrogées). Les villes moyennes ont programmé une évolution de leurs dépenses de fonctionnement proche des niveaux d'inflation constatés (+3 %), et devraient intensifier dans le même temps leurs dépenses d'investissement (+11 %) en 2024.

Cela résulte directement de la temporalité du mandat (année 4), où les investissements de seconde partie de mandat se concrétisent et sortent de terre. Cette augmentation du volume des budgets de nos membres est portée aussi bien par le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement - devenues de plus en plus incompressibles - que par la reprise de l'investissement local, en lien avec la politique de transition écologique.
