

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2024

Les perspectives des finances
publiques locales en 2024 et la
participation des collectivités au
redressement des finances publiques

Fascicule 2

Octobre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Chapitre I	25
En 2024, un besoin de financement accru des collectivités locales.....	25
I - L'accélération des dépenses des collectivités en volume	26
A - La dynamique des dépenses de fonctionnement	27
B - La forte croissance des dépenses d'investissement.....	31
II - Une situation financière globale qui se dégrade en raison principalement de celle des départements.....	32
A - Une hausse prévisible des principales recettes, à l'exception des droits de mutation	32
B - Des situations financières par catégorie de collectivités qui restent éloignées	36
III - Des objectifs de contribution des collectivités au redressement des finances publiques fortement compromis	40
A - Des objectifs ambitieux fixés par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027	41
B - Une programmation compromise par les résultats de 2023 et ceux prévisibles pour 2024.....	47
C - L'absence de dispositif de mise en œuvre des objectifs de la loi de programmation.....	52
Chapitre II Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques à mobiliser en agissant sur leurs recettes	61
I - Des possibilités de maîtrise des dépenses des collectivités à activer.....	61
A - Les dépenses de personnel : un enjeu majeur pour modérer les dépenses des collectivités.....	62
B - Des dépenses d'achats à optimiser.....	76
C - Des dépenses d'investissement à cibler davantage sur les équipements « verts » ou essentiels	81
D - Des leviers transversaux d'économies à mobiliser	86

II - Ralentir l'évolution des recettes des collectivités territoriales	89
A - Supprimer l'indexation automatique des valeurs locatives cadastrales	90
B - Rationaliser à enveloppe constante les concours de l'État à l'investissement	93
C - Encadrer et mieux répartir des transferts financiers de l'État aux collectivités	95
D - Ralentir la dynamique des transferts financiers de l'État à travers la fiscalité transférée	103
Annexe	111

Procédures et méthodes

La Cour des comptes publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en avril), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en mai) et la situation et les perspectives des finances publiques (en juin). En outre, en application de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières, la Cour publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2024, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Après un premier fascicule publié en juillet 2024, qui portait sur la situation financière des collectivités territoriales en 2023, le présent fascicule analyse les perspectives des finances publiques locales en 2024.

Les deux fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales », qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes, et de travaux de la Quatrième chambre.

Par courrier du 8 mars 2024, le Premier ministre, M. Gabriel Attal, avait demandé à la Cour de procéder à trois revues de dépenses concernant la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, à la sortie des dispositifs de crise et à la régulation des dépenses d'assurance maladie. La remise des rapports issus de ces trois revues de dépenses était programmée pour le mois de juin 2024. La dissolution de l'Assemblée nationale puis la démission du Gouvernement n'ont pas permis à la Cour de remettre ces rapports, ni à la date initialement prévue, ni depuis.

Compte tenu de l'importance de ces travaux dans le contexte actuel des finances publiques de la France, la Cour a décidé de les publier une fois le nouveau Gouvernement constitué afin de lui permettre ainsi qu'au Parlement de s'en saisir dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale à l'automne 2024.

La revue de dépenses sur la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques est donc jointe au deuxième fascicule du rapport sur les finances publiques locales dont elle constitue le deuxième chapitre.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 9 juillet 2024 par la formation interjuridictions « Finances publiques locales », s'agissant du premier chapitre, et le 20 juin 2024 par la quatrième chambre de la Cour, s'agissant du deuxième chapitre, présidées par M. Christian Charpy.

Il a été examiné et approuvé, le 11 septembre 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par *La Documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire le 24 septembre 2024, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2024 – Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques – Fascicule 2*.

Elle l'a arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et aux principales associations d'élus et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, Mme Mercereau, présidents de chambre, MM. Ténier, Guérout, Guillot, Mme Périn, M. Miller, Mme Soussia, MM. Chailland, Michaut, Mme Pailot-Bonnétat, MM. Tersen, Chastenet de Géry, Boullanger, Mme Roche, MM. Colin, Bonnaud, MM. Burckel, Rivoisy, Mmes Boutereau-Tichet, Oltra-Oro, MM. Grevoul, Herbin, Mme Charolles, conseillers maîtres, MM. Pelé, Saint-Paul, Keïta, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Strassel, Serre, Albertini, présidents de chambres régionales des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, président de la quatrième chambre et président de la formation interjuridictions, chargées des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Rolland, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Viola, rapporteur général, conseiller maître, M. de Cacqueray, conseiller référendaire, M. Fleurance, auditeur, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, procureur général, accompagné de M. Georges, procureur financier près la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 24 septembre 2024.

Synthèse

En application de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières, la Cour établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Comme les années précédentes, le rapport sur les finances publiques locales de 2024 comprend deux fascicules.

Un premier fascicule, publié en juillet 2024, a été consacré à la situation financière des collectivités au titre de l'année 2023.

Dans ce second fascicule, la Cour analyse dans un premier chapitre les perspectives financières des collectivités en 2024. Celles-ci font apparaître une accélération des dépenses, la permanence de situations divergentes par catégorie de collectivités et un écart croissant des collectivités par rapport à la trajectoire financière définie par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Dans un second chapitre, la Cour examine les modalités possibles de la participation des collectivités au redressement des finances publiques, indépendamment des évolutions qui pourraient être apportées à la nature ou au calendrier des objectifs de réduction des déficits publics.

Ce second chapitre intègre les analyses et propositions établies par la Cour à la suite de la demande que lui a adressée le 8 mars 2024 le Premier ministre, en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, de contribuer à la revue des dépenses publiques engagée par le Gouvernement par des propositions concernant les modalités de la participation des collectivités à la réalisation des objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

La période de réserve inhérente à la tenue des élections législatives n'a pas permis à la Cour de remettre à la fin du mois de juin son rapport au Premier ministre, comme il le lui avait demandé. La démission du Premier ministre a ensuite conduit la Cour à différer la transmission de son rapport jusqu'à la nomination de son successeur. Au regard de ce nouveau délai, la Cour a estimé que le cadre le plus adapté à la communication de ses analyses et propositions au nouveau Premier ministre était le second

fascicule de son rapport annuel sur les finances publiques locales, dont la remise au Gouvernement et au Parlement début octobre est prévue de longue date.

*

En 2024, une hausse des dépenses en volume¹ des collectivités qui pourrait être encore plus élevée qu'en 2023

En 2023, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont augmenté de 6,1 % à périmètre constant, progressant ainsi de 1,2 point en volume, après une hausse plus limitée en volume en 2022 (+ 0,2 point).

Sur les huit premiers mois de l'année 2024 (de janvier à août), les dépenses de fonctionnement ont crû de 5,4 % à périmètre constant par rapport à la même période de l'année 2023.

Les dépenses de personnel augmentent pour trois raisons : 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), l'attribution de cinq points d'indice à tous les agents au 1^{er} janvier 2024 et l'évolution continue de la composition des effectifs dans le sens d'une rémunération moyenne plus élevée (hausse de la proportion d'agents de catégorie A au détriment des catégories B et C et de celle des agents contractuels par rapport aux titulaires). De janvier à août 2024 (huit mois), les dépenses de personnel ont progressé de 6,1 % par rapport à la même période de l'année 2023.

Les dépenses d'achats de biens et de services augmentent en raison de l'inflation, bien qu'elle connaisse une sensible décélération, et de l'externalisation de la gestion de certaines activités. De janvier à août 2024, elles ont crû de 11,1 % par rapport à la même période de 2023.

Les dépenses sociales augmentent sous l'effet de leur revalorisation en fonction de l'inflation et de la poursuite de la hausse du nombre de leurs bénéficiaires (notamment pour la prestation de compensation du handicap et pour les mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance). De janvier à août 2024, elles ont crû de 7,9 % par rapport à la même période de 2023.

Après une augmentation soutenue en 2023 (+ 6,6 %, soit une progression de 1,7 point en volume), comparable à celle de 2022 (+ 6,8 %, soit une progression de 1,7 point en volume), les dépenses de fonctionnement des collectivités ont augmenté de 6,1 % à périmètre constant en 2024.

¹ C'est-à-dire après déduction de l'inflation. En 2023, l'inflation s'est élevée à 4,9 % après 5,2 % en 2022. Les prix augmenteraient de 2,5 % en 2024.

soit + 1,6 point en volume), les dépenses d'investissement pourraient accélérer en 2024, en raison du cycle électoral municipal et de la dynamique des recettes du « bloc communal ». De janvier à août 2024, elles ont augmenté de 13,1 % par rapport à la même période de 2023.

Compte tenu d'une prévision d'inflation de 2,5 %, la prolongation sur l'ensemble de l'année des tendances observées dans les comptes des collectivités à fin août induirait des augmentations en volume de 2,9 points des dépenses de fonctionnement et de 10,6 points des dépenses d'investissement des collectivités en 2024.

*

Les comptes des collectivités à fin août 2024 doivent être appréhendés avec une certaine prudence. En raison des délais d'enregistrement des opérations effectuées par les collectivités, ils retracent de manière incomplète les dépenses qu'elles ont décaissées comme les recettes qu'elles ont encaissées à cette date.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement devraient logiquement décélérer d'ici la fin de l'année, en raison notamment du ralentissement des prix à la consommation et de la fin de l'effet report en année pleine des mesures indiciaires ayant pris effet au 1^{er} juillet 2023.

Sur l'ensemble de l'année 2024, une hausse en volume plus forte que celle de 2023 reste néanmoins probable : alors que l'inflation serait deux fois moins élevée en 2024 qu'en 2023, les dépenses de fonctionnement augmentent presque autant sur les huit premiers mois de l'année 2024 que sur ceux de 2023 ; celles d'investissement progressent beaucoup plus.

La permanence de divergences de situations entre les collectivités sous l'effet notamment de leurs recettes

Dans son premier fascicule, la Cour a souligné qu'à la différence de l'année 2022, pour laquelle l'ensemble des catégories de collectivités avaient connu une bonne santé financière, l'année 2023 avait été au contraire marquée par des évolutions divergentes : bonne santé financière du « bloc communal » (communes et intercommunalités), repli de la situation financière des régions et dégradation de celle des départements. L'année 2024 pourrait être marquée par la permanence de ces divergences de situations entre les trois principales catégories de collectivités.

*Une hausse des principales recettes, hormis les droits de mutation
qui continuent à chuter*

Selon le programme de stabilité adressé à la Commission européenne en avril 2024, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties connaîtrait à nouveau une forte hausse en 2024 (+ 4,7 %, après + 9,8 % en 2023), sous l'effet notamment de la revalorisation automatique des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en fonction de l'inflation constatée en glissement (+ 3,9 %, après + 7,1 % en 2023).

Les recettes de TVA, qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ont ralenti en 2023 (à périmètre constant, + 1,9 % contre + 9,4 % en 2022). Le programme de stabilité anticipe une reprise en 2024 (+ 3,2 % pour les recettes de TVA de l'État contre + 2,8 % en 2022). Selon les indications fournies par le ministère de l'économie et des finances, leur augmentation serait toutefois significativement plus faible. Pour les collectivités, elle le sera d'autant plus qu'elle est affectée par la régularisation d'un trop versé en 2023 (d'un montant de 0,4 Md€).

En 2024, les dotations de l'État aux collectivités augmentent par rapport à 2023 (+ 0,3 Md€, soit + 0,7 %, sur le périmètre des prélèvements sur ses recettes et des dépenses budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*). Malgré la stabilité des dotations à l'investissement, les concours de l'État spécifiquement destinés à l'investissement sont plus dynamiques (+ 0,7 Md€, soit + 6,1 %), en raison de l'accélération des dépenses d'équipement des collectivités prises en charge par le FCTVA.

En revanche, les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont chuté en 2023 sous l'effet du retournement du marché immobilier, devraient continuer à diminuer en 2024. Le programme de stabilité anticipe une baisse de 10 % (soit - 1,6 Md€), mais cette baisse sera vraisemblablement plus élevée : fin août 2024, les recettes de DMTO affectées aux départements et, accessoirement, aux communes ont diminué de 20,2 % par rapport à la même période de 2023.

*Des situations financières qui continuent à diverger entre les différentes
catégories de collectivités*

Compte tenu des règles d'équilibre de leur budget, l'évolution des recettes est le premier déterminant de la situation financière des différentes catégories de collectivités.

Grâce à des recettes foncières dynamiques, les communes et les intercommunalités paraissent en mesure de maintenir un niveau élevé

d'épargne affecté au financement de leurs investissements, malgré la hausse de leurs dépenses de fonctionnement.

En raison d'une dynamique sensiblement plus forte de leurs dépenses de fonctionnement que celle de leurs recettes de fonctionnement, notamment de TVA, qui en représentent plus de la moitié, l'épargne brute des régions paraît appelée à enregistrer une nouvelle diminution, après celle intervenue en 2023.

La situation financière des départements devrait continuer à se dégrader en 2024 en raison de la poursuite de la chute des recettes de DMTO, malgré la libération de recettes de DMTO mises en réserve au niveau national (0,25 Md€ par le comité des finances locales, 0,1 Md€ par l'État dans le cadre du fonds de sauvegarde des départements) et local (1 Md€ de recettes mises en réserve par une trentaine de départements).

Afin de continuer à investir, malgré la réduction de leur épargne, les départements vont effectuer un nouveau prélèvement sur leur trésorerie disponible et accroître leur recours à l'emprunt. La faiblesse de leur épargne fragilise la situation financière d'une vingtaine de départements.

Une hausse du besoin de financement des collectivités en 2023 et en 2024 qui compromet leur participation au redressement des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 adoptée fin 2023 a fixé des objectifs visant à faire participer les collectivités au redressement des finances publiques.

Selon la loi de programmation, les dépenses de fonctionnement des collectivités, après avoir été stables en volume en 2023, diminueraient de 0,5 point en volume pour chacune des années 2024 à 2027. La baisse des dépenses de fonctionnement en volume et la diminution des dépenses d'investissement en fin de période, au motif du cycle électoral municipal, conduiraient les collectivités à dégager un important excédent de financement à l'horizon 2027 (plus de 17 Md€, soit 0,5 % du PIB).

Or, contrairement à celle qui l'a précédée pour les années 2018 à 2022 (dispositif dit des « contrats de Cahors »), la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027 n'a pas prévu de dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités.

La trajectoire financière des collectivités dérape de plus en plus par rapport à celle de la loi de programmation.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités ont augmenté en volume en 2023 (+ 1,2 point). Les dépenses d'investissement ont elles aussi été dynamiques (+ 1,7 point en volume). Dans ces conditions, les collectivités ont enregistré un important besoin de financement en 2023 (5,5 Md€ en comptabilité nationale, soit 2,8 Md€ de plus que la prévision de la loi de programmation, après un excédent de 3 Md€ en 2022).

Compte tenu de la progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume à fin août 2024, d'une moindre progression des recettes de TVA que prévu et d'une chute plus prononcée des recettes de DMTO qu'anticipé, le besoin de financement des collectivités va connaître une hausse considérable par rapport à 2023. Cette évolution est de nature à en changer l'ordre de grandeur. Même desserré par le programme de stabilité, l'objectif de solde des administrations publiques locales (- 0,4 % du PIB, contre - 0,3 % dans la loi de programmation) sera loin d'être atteint.

Fin 2024, deux des cinq années de la loi de programmation se seront écoulées. La réalisation par les collectivités de l'important excédent attendu pour 2027 apparaît de plus en plus hypothétique.

Une contribution des collectivités au redressement des finances publiques justifiée par des possibilités de maîtrise accrue des dépenses

La participation des collectivités au redressement des finances publiques est justifiée par la place des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques (17,8 %, soit 9,9 % du PIB en 2023), par le financement majoritaire des collectivités par des transferts financiers de l'État (53,5 % de leurs recettes en 2023) et par le constat de possibilités d'amélioration de la qualité des dépenses locales.

Trois postes de dépenses des collectivités font en effet apparaître des possibilités d'optimisation : les dépenses de personnel, les dépenses d'achats de biens et de services et les dépenses d'investissement, tout au moins celles qui ne sont pas liées à la transition écologique.

Les dépenses de personnel, qui représentent un quart des dépenses des collectivités, connaissent une croissance soutenue, majoritairement portée par le « bloc communal ». Alors que les effectifs ont beaucoup augmenté jusqu'à récemment, malgré l'absence de nouveaux transferts de compétences, la maîtrise de leur évolution est un enjeu central. Un retour progressif des effectifs des collectivités à leur niveau du début des années 2010, soit une réduction de 100 000 emplois ou de 5,5 % des emplois,

permettrait de réaliser une économie importante, estimée par la Cour à 4,1 Md€ par an à partir de 2030.

En outre, une plus large application de la durée légale du travail pourrait permettre de dégager 1,3 Md€ d'économies par an. La réduction de l'absentéisme contribuerait aussi à réduire les coûts de fonctionnement.

Par ailleurs, une hausse non compensée des taux de cotisation sociale à la charge des employeurs territoriaux est indispensable afin de contribuer à la résorption du déficit du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), qui s'accroît sous l'effet notamment du recours croissant à des contractuels par les collectivités et pourrait atteindre 10 Md€ en 2030.

Les achats de biens et de services représentent un peu moins du cinquième des dépenses des collectivités, avec une forte concentration sur le « bloc communal ». Les dépenses correspondantes sont très dynamiques. Bien que les collectivités aient engagé des démarches d'optimisation, la généralisation de bonnes pratiques, notamment la massification des achats et la mutualisation des circuits d'achats entre collectivités pourraient permettre d'importantes économies, pouvant être estimées à 5 Md€ par an.

Les dépenses d'investissement des collectivités devraient être davantage ciblées sur les investissements « verts » ou essentiels. À cette fin, les concours financiers de l'État à l'investissement devraient être attribués de manière plus sélective. Par ailleurs, les règles d'amortissement des biens devraient être durcies afin de faire jouer pleinement à l'amortissement son rôle d'épargne en vue du renouvellement des biens et favoriser les investissements en lien avec la transition écologique.

La qualité de la dépense locale pourrait aussi être améliorée en mobilisant des leviers transversaux d'économies. En particulier, les collectivités devraient s'attacher, plus qu'elles ne l'ont fait à ce jour, à mutualiser des services et des équipements, notamment dans le cadre des intercommunalités existantes ou de communes-communautés à créer. L'attribution par l'État de subventions aux collectivités du « bloc communal » devrait tenir compte du degré d'intégration fonctionnelle des intercommunalités. Une intégration insuffisante se traduit en effet par des duplications de services, d'équipements et d'effectifs entre les communes et entre les communes et l'intercommunalité dont elles sont membres.

Une contribution au redressement des finances publiques à mobiliser en ralentissant l'évolution des recettes des collectivités

Afin d'inciter les collectivités à mobiliser leur potentiel d'économies, il pourrait être envisagé de conclure avec celles dépassant une certaine taille de nouveaux contrats de maîtrise de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

Cependant, les associations d'élus estiment que tout nouveau dispositif d'encadrement des dépenses des collectivités, même moins contraignant que celui des « contrats de Cahors », constituerait une immixtion de l'État dans leur gestion.

Un ralentissement de l'évolution des recettes des collectivités préviendrait cette objection et pourrait constituer un instrument plus efficace d'action sur les dépenses des collectivités, compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets. Il conviendrait toutefois de veiller à préserver la situation des collectivités les plus fragiles.

Le rythme d'évolution des recettes des collectivités pourrait tout d'abord être ralenti par la fin de l'indexation automatique des valeurs locatives cadastrales des taxes foncières sur l'inflation constatée depuis 2018, dont bénéficie le « bloc communal » et, en son sein, les communes au premier chef.

L'accent pourrait aussi être mis sur un élargissement du périmètre de la norme d'évolution des transferts de l'État prévue par la loi de programmation, afin d'y intégrer la totalité d'entre eux, en particulier les différents pans de fiscalité transférée (TVA et taxe spéciale sur les conventions d'assurance notamment), alors que cette norme ne porte aujourd'hui que sur un peu plus d'un quart des transferts en question (les prélèvements sur recettes hors fonds de compensation de la TVA et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*). Alors qu'elle a été dépassée de plusieurs centaines de millions d'euros en 2023 et 2024, cette norme doit aussi être mieux respectée, ce qui nécessite de réduire plus fortement dans les lois de finances annuelle le montant de concours anciens figés de l'État (« variables d'ajustement »).

Il conviendrait par ailleurs de remédier à la mauvaise allocation des transferts financiers de toute nature de l'État entre collectivités. La répartition entre collectivités de ces transferts doit cesser de reposer sur des données historiques datées, qui induisent des distorsions croissantes et prendre en compte des données contemporaines de population et de richesse relative des collectivités.

Une rationalisation des concours de l'État à l'investissement local s'avère par ailleurs nécessaire afin de concilier maîtrise de la dépense et augmentation des investissements favorables à la transition écologique. À enveloppe financière constante, il conviendrait de réduire le fonds de compensation de la TVA, de regrouper les dotations à l'investissement et de les orienter prioritairement vers les investissements « verts » de la transition écologique.

Une autre piste d'économie pourrait résider dans un réexamen de l'affectation aux collectivités de la totalité de la dynamique positive des fractions de TVA, devenue première recette des collectivités, voire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. L'écêtement d'une partie de cette dynamique contribuerait à ralentir l'évolution des dépenses des collectivités et à réduire le déficit du budget de l'État.

De manière complémentaire ou alternative à cette dernière proposition, l'accélération des recettes de TVA en haut du cycle économique, au lieu d'être intégralement affectée aux collectivités, pourrait être mise en réserve dans des fonds de résilience financière collectif à une catégorie de collectivités. Les recettes demeureraient la propriété des collectivités, mais ne seraient employées qu'en cas de ralentissement conjoncturel. L'intervention de l'État en soutien des collectivités deviendrait exceptionnelle.

Récapitulatif de leviers d'action

Mesures structurelles

1. Associer plus étroitement les représentants des collectivités locales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale (*ministres chargés des finances, de la fonction publique et des collectivités territoriales*).
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 (*ministres chargés de la sécurité sociale, des finances et des collectivités territoriales*).
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 (*ministre chargé des collectivités territoriales*).
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 (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).
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 (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Propositions d'économies chiffrées

1. Maîtriser l'évolution des effectifs des collectivités, en les ramenant progressivement à leur niveau du début des années 2010 (soit une économie en dépenses des collectivités de 4,1 Md€ par an à partir de 2030), en alignant sauf exception justifiée la durée du travail sur sa durée légale (soit une économie de 1,3 Md€ par an) et en agissant sur les causes de l'absentéisme (économie non chiffrée) (*collectivités*).
2. Généraliser l'adoption de bonnes pratiques en matière d'achats publics, notamment la massification des achats, et mutualiser les circuits d'achats entre les collectivités (soit une économie en dépenses des collectivités de 1 Md€ par an à partir de 2025 et de 3 Md€ par an à partir de 2027) (*collectivités*).
3. Instaurer une obligation d'amortissement de l'ensemble des biens des communes et des intercommunalités et limiter aux investissements « verts » la neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements (soit des économies respectives en dépenses autres que d'amortissement des collectivités de 0,3 Md€ et de 0,4 Md€ par an à partir de 2025) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).
4. Fixer à nouveau par la loi de finances annuelle le taux de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation (soit une réduction de recettes des collectivités pouvant aller jusqu'à 0,5 Md€ en 2025, 1,1 Md€ en 2026 et 1,6 Md€ en 2027) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).
5. Fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales couvrant la totalité de leur montant et assurer son respect en majorant le montant des réductions des « variables d'ajustement » dans les lois de finances annuelles (soit une réduction des recettes des collectivités de 0,2 Md€ à 0,3 Md€ par an à partir de 2025 au titre du périmètre étroit de l'objectif en vigueur) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

6. Écrêter l'augmentation en volume des recettes de TVA et de taxe spéciale sur les conventions d'assurances affectées aux collectivités et la réaffecter au budget de l'État (soit une réduction des recettes des collectivités pouvant aller jusqu'à 0,7 Md€ en 2025, 1,7 Md€ en 2026 et 2,7 Md€ en 2027 pour la TVA ; soit une réduction de 0,3 Md€ en 2025, 0,5 Md€ en 2026 et 0,8 Md€ en 2027 pour la taxe spéciale sur les conventions d'assurances) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).
7. 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 (soit une réduction des recettes immédiatement utilisables par les collectivités pouvant aller jusqu'à 0,7 Md€ en 2025, 1,7 Md€ en 2026 et 2,7 Md€ en 2027) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Les montants d'économies ici estimés au titre de mesures portant selon le cas sur les dépenses ou sur les recettes des collectivités ne se cumulent pas. Les réductions de recettes des collectivités (propositions n° 4 à n° 7) doivent les inciter à mobiliser leur potentiel d'économies en dépenses réelles de fonctionnement (visé par les propositions n° 1 et n° 2). Une autre proposition (n° 3) répond au même objectif.

Par ailleurs, deux propositions d'économie sur les recettes de TVA des collectivités (n° 6 et n° 7) pourraient avoir un caractère alternatif ou cumulatif, en fonction du dosage des deux instruments ici évoqués.

**

**Les collectivités territoriales et leurs groupements :
quelques chiffres clés**

34 935 communes, 1 254 intercommunalités (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre), 101 départements et 18 régions (2024)

212,6 Md€ de dépenses de fonctionnement (données budgétaires 2023)

72,8 Md€ de dépenses d'investissement (données budgétaires 2023)

Solde budgétaire : - 6,5 Md€ (2023) ; - 5,5 Md€ en comptabilité nationale (2023)

187,6 Md€ d'endettement financier (207,7 Md€ y compris syndicats, 2023)

Chapitre I

En 2024, un besoin de financement accru des collectivités locales

Dans le premier fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, paru en juillet dernier, la Cour a souligné que la situation financière des différentes catégories de collectivités territoriales (communes, départements et régions) et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) avait divergé en 2023.

En 2023, les collectivités du « bloc communal » (communes et intercommunalités) ont affiché une bonne santé financière. En revanche, la situation financière des régions s'est repliée, tandis que celle des départements s'est dégradée.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble des catégories de collectivités ont été dynamiques, augmentant plus que la moyenne des prix à la consommation, sauf exception (dépenses d'investissement des départements).

En revanche, leurs « paniers » de recettes ont divergé. Ainsi, les recettes de TVA, soit plus de la moitié des recettes de fonctionnement des régions et plus d'un quart de celles des départements, ont moins augmenté que le PIB (c'était l'inverse en 2022 et 2021). Surtout, le retournement du marché immobilier a fait chuter les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), principalement affectés aux départements, après plusieurs années de hausse accélérée.

Au regard des premières tendances observables à ce stade de l'année, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités accélèrent en volume en 2024 (I).

En raison notamment des différences d'évolution de leurs recettes, les situations financières des différentes catégories de collectivités continuent à diverger (II).

Compte tenu de la dynamique des dépenses locales et de la poursuite de la chute des recettes de droits de mutation sur les ventes immobilières, les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et de solde des administrations publiques locales fixés par la loi de programmation des finances publiques 2024-2027, comme par le programme de stabilité de 2024, sont compromis. La question de la participation des collectivités au redressement des finances publiques se pose avec une acuité croissante (III).

I - L'accélération des dépenses des collectivités en volume²

Comme l'a montré le premier fascicule de ce rapport relatif à la situation financière des collectivités en 2023, leurs dépenses réelles de fonctionnement³ ont augmenté de 6,1 % à périmètre constant (contre 5 % en 2022)⁴, soit une hausse en volume de 1,2 point⁵. La loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, adoptée à la fin de l'année 2023, prévoyait au contraire une stabilisation en volume.

Les dépenses réelles d'investissement ont été encore plus dynamiques : elles ont crû de 6,6 %, soit une hausse en volume de 1,7 point.

Prises ensemble, les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des collectivités ont progressé de 6,2 %, niveau comparable à l'augmentation nominale du PIB, soit une hausse en volume de 1,3 point.

Sur les huit premiers mois de l'année 2024, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités connaissent une croissance en volume encore plus forte que celle de 2023. Elle laisse augurer une accélération en volume sur l'ensemble de l'année 2024.

² C'est-à-dire une hausse des dépenses supérieure à l'inflation.

³ Sur un champ ne comprenant pas les syndicats.

⁴ Après neutralisation de la variation des dépenses correspondant à des mises en réserve de recettes de DMTO par les départements.

⁵ En 2023, les prix à la consommation ont augmenté de 4,9 %, après 5,2 % en 2022. Une hausse de 2,5 % est prévue pour 2024.

A - La dynamique des dépenses de fonctionnement

Prises ensemble, les dépenses de personnel, d'achats de biens et de services et de prestations sociales ont constitué près de 77 % des charges réelles de fonctionnement des collectivités en 2023. Elles ont ainsi une influence déterminante sur l'évolution du total de leurs charges.

1 - Les dépenses de personnel

En 2024, la croissance des dépenses de personnel des collectivités (75,1 Md€ en 2023) est alimentée par trois mesures indiciaires : l'effet-report en année pleine de la revalorisation de 1,5 % du point indiciaire des fonctions publiques au 1^{er} juillet 2023 ; l'effet-report en année pleine de l'attribution de points d'indice majoré différenciés au 1^{er} juillet 2023 pour les agents dont l'indice brut est compris entre 367 et 418 ; l'attribution au 1^{er} janvier 2024 de cinq points d'indice à tous les agents publics, fonctionnaires et contractuels.

Pour l'année 2024, ces trois mesures engendrent un surcroît de dépenses estimé respectivement à 0,5 Md€, 0,1 Md€ et 0,75 Md€, soit 1,35 Md€ au total. L'effet global des mesures indiciaires induit à lui seul une hausse de 2 % des dépenses de personnel par rapport à 2023 (à comparer à une inflation estimée à 2,5 % en moyenne annuelle dans le programme de stabilité communiqué à la Commission européenne en avril 2024 et à une incidence des mesures indiciaires de 2,6 % des dépenses de personnel en 2023 dans le contexte d'une inflation plus élevée de 4,9 %).

Comme les années précédentes, l'avancement des fonctionnaires (glissement vieillesse) et les changements de grade ou de corps (glissement technicité) concourent également à la hausse des dépenses de personnel.

S'y ajoutent les effets de structure liés à l'évolution de la composition des agents des collectivités. Parmi les fonctionnaires territoriaux, la part des fonctionnaires de catégorie A augmente au détriment de ceux de catégorie B et C. Dans l'ensemble des effectifs des collectivités, la part des fonctionnaires territoriaux se réduit au bénéfice de celle des contractuels, mieux rémunérés que les fonctionnaires à emploi comparable.

De janvier à août 2024 (huit mois), la progression des dépenses de personnel a atteint 5,8 % par rapport à la même période de l'année précédente.

2 - Les dépenses d'achats de biens et de services

Depuis 2021, les dépenses d'achats de biens et de services des collectivités (48,9 Md€ en 2023) ont beaucoup plus augmenté que l'indice des prix à la consommation. Outre un effet rebond faisant suite à la crise « Covid », cette situation traduit la poussée des prix de certains postes de dépenses (énergie, alimentation) et l'externalisation croissante de certaines tâches auprès d'entreprises (qui atténue, toutes choses égales par ailleurs, l'évolution des dépenses de personnel).

Fin août 2024, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 1,9 % par rapport à fin août 2023, ce qui marque une nette décélération par rapport à la période précédente (+ 4,9 % d'août 2022 à août 2023) - et conforte la prévision d'inflation du programme de stabilité 2024 (+ 2,5 % en moyenne annuelle). La décélération des prix est sensible pour les produits alimentaires (+ 0,5 % en août 2024 sur un an contre + 11,2 % en août 2023 sur un an), l'énergie (+ 0,5 % contre + 6,8 %) et les produits manufacturés (- 0,1 % contre + 3,1 %). L'évolution du prix des services est en revanche stable (+ 3,1 % contre + 3 %).

La hausse du prix des biens et des services pèse de manière directe (cantines scolaires en régie par exemple) et indirecte sur le budget des collectivités (compensation de charges de service public pour certaines délégations de service public à des entreprises, subventions versées aux collèges, aux lycées et aux centres communaux d'action sociale).

De janvier à août 2024, les dépenses d'achats de biens et de services des collectivités ont augmenté de 11,1 % par rapport à la même période de l'année 2023. Ce niveau est très supérieur à l'inflation moyenne.

3 - Les dépenses de prestations sociales

En 2023, les dépenses de prestations sociales se sont élevées à 38,5 Md€, dont 20,3 Md€ d'allocations individuelles de solidarité et 18,2 Md€ de frais de séjour en famille ou en établissement médico-social.

Les départements sont chefs de file de l'action sociale en faveur des personnes démunies, mineures, âgées ou handicapées. En 2023, les dépenses de prestations sociales à leur charge (34,7 Md€) ont représenté en moyenne 53,8 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

a) Les allocations individuelles de solidarité

En 2024, les dépenses d'allocations individuelles de solidarité augmentent sous l'effet de revalorisations : revalorisation au 1^{er} janvier des montants maximaux des plans d'aide accordés aux bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) au regard du niveau de leur perte autonomie⁶ (+ 0,6 %) ; revalorisation au 1^{er} janvier des tarifs et montants applicables aux paramètres de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui tient compte du relèvement du SMIC et des *minima* salariaux de la branche du secteur des particuliers employeurs et de l'emploi à domicile (+ 2,2 % pour le tarif prestataire à domicile) ; revalorisation au 1^{er} avril, en fonction de l'inflation constatée, du montant du revenu de solidarité active (RSA) et des plafonds de ressources servant à déterminer la participation des bénéficiaires de l'APA au financement de leur plan d'aide (+ 4,6 %, soit + 3,45 % en moyenne sur l'année 2024).

S'ajoute à ces « effets prix » l'« effet volume » lié à l'évolution du nombre de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité.

Pour l'APA et la PCH, les données nationales établies par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ne sont pas encore disponibles pour l'année 2023. Selon les dernières données nationales disponibles, 1,34 million de personnes bénéficiaient de l'APA fin 2022, soit un niveau en faible augmentation par rapport à celui à fin 2017 (1,31 million) ; après avoir baissé en 2020, le nombre de bénéficiaires connaît une faible augmentation (+ 0,6 % en 2022 après + 0,7 % en 2021).

À la différence de l'APA, le nombre de bénéficiaires de la PCH est en forte croissance : fin 2022, 383 000 personnes percevaient cette prestation, contre 298 000 fin 2017 (+ 28 %, soit environ + 5 % par an en moyenne). Sur l'échantillon de 47 départements suivis par l'observatoire de la décentralisation et de l'action sociale (ODAS), le nombre de bénéficiaires de la PCH a augmenté de 5 % et celui des bénéficiaires de l'APA de l'ordre de 1 % en 2023.

Il paraît probable que les effectifs de bénéficiaires de l'APA et de la PCH évolueront en 2024 à un rythme comparable à celui des années récentes.

Depuis 2021, la baisse du nombre de foyers bénéficiaires du RSA a contribué à ralentir la progression globale des dépenses de prestations

⁶ Appréciée en fonction de groupes iso-ressources (GIR), correspondant au niveau de la perte d'autonomie des personnes âgées.

sociales. Fin 2023, ce nombre a diminué de 2 % en glissement annuel par rapport à fin 2022, après avoir baissé, selon la même mesure, de 2,3 % par rapport à fin 2021 et de 6,2 % à cette même date par rapport à fin 2020. Fin juin 2024, la diminution du nombre de bénéficiaires du RSA se poursuit (- 1,4 % à fin mars 2024 par rapport à fin mars 2023). Une réduction sur l'ensemble de l'année 2024 reste cependant à confirmer.

b) Les frais d'hébergement et de séjour

Au titre de l'aide sociale aux personnes âgées, les départements financent notamment l'aide sociale à l'hébergement en établissement (114 600 bénéficiaires) et des aides ménagères (19 000 bénéficiaires). Le nombre de bénéficiaires a stagné au cours des années récentes ; selon l'ODAS, il a légèrement diminué en 2023 (- 0,9 %).

S'agissant de l'aide sociale aux personnes handicapées, les départements prennent en charge l'aide sociale à l'hébergement en établissement (131 000 bénéficiaires), des accueils de jour (20 200 bénéficiaires), l'intervention d'un auxiliaire de vie ou d'une aide-ménagère à domicile (21 400 bénéficiaires) et l'allocation compensatrice pour tierce personne pour des personnes handicapées résidant à leur domicile (46 000 bénéficiaires). Après avoir diminué en 2020, dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, le nombre de bénéficiaires a crû de 1,4 % en 2021 et de 1,8 % en 2022, soit des niveaux comparables à ceux des années précédant la crise sanitaire ; selon l'ODAS, il a moins augmenté en 2023 (+ 0,7 %).

Les départements financent par ailleurs l'aide sociale à l'enfance (ASE)⁷, soit 9,9 Md€ en 2022 (en incluant les dépenses de rémunération des assistants maternels et des familles d'accueil). Fin 2022, plus de 380 000 mesures d'aide sociale à l'enfance étaient en vigueur, dont 208 000 accueils d'enfants à l'ASE en application de décisions judiciaires ou administratives et 172 000 actions éducatives en milieu ouvert ou à domicile. Les dépenses d'ASE sont très dynamiques : entre 2016 et 2022, elles ont augmenté de 25,9 %, soit 12,8 % en volume. Leur hausse traduit celle du nombre de leurs bénéficiaires : si le nombre d'actions éducatives a peu évolué (+ 4,7 % entre 2016 et 2022), celui des enfants accueillis par l'ASE est très dynamique (+ 23,0 % au cours de cette période, soit + 3,5 % en moyenne annuelle) ; l'ODAS fait état d'une augmentation comparable du nombre de bénéficiaires pour l'année 2023 (+ 3,3 %).

⁷ Données : Drees.

Si, comme il est probable, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement (personnes âgées ou handicapées) ou à l'accueil de jour (personnes handicapées) et de bénéficiaires de mesures d'aide sociale à l'enfance augmente en 2024 comme les années précédentes, les dépenses de frais de séjour et d'hébergement à la charge des départements pourraient augmenter en 2024 de 1 % à 2 % au titre de ce seul facteur démographique, avant incidence des évolutions tarifaires.

De janvier à août 2024, les dépenses de prestations et d'interventions sociales ont crû de 7,9 % par rapport à la même période de 2023, au titre notamment de la PCH et de l'aide sociale à l'enfance, aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

*

Sur les huit premiers mois de l'année 2024 (de janvier à août), les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 5,4 % à périmètre constant par rapport à la même période de l'année 2023. Si cette tendance se prolongeait, elles augmenteraient de 2,9 points en volume sur l'ensemble de l'année 2024.

D'ici la fin de l'année, sauf événement imprévu, les dépenses de fonctionnement devraient ralentir en raison de la fin de l'effet report en année pleine des hausses indiciaires au 1^{er} juillet 2023 et de la décélération des prix des aliments, de l'énergie et des produits manufacturés. Il est néanmoins probable qu'elles vont plus augmenter en volume en 2024 qu'en 2023 : alors que l'inflation serait deux fois moins élevée en 2024 qu'en 2023, les dépenses de fonctionnement augmentent presque autant à fin août 2024 qu'à fin août 2023.

B - La forte croissance des dépenses d'investissement

En 2023, les dépenses réelles d'investissement des collectivités (72,8 Md€) ont augmenté de 4,5 Md€ (+ 6,6 %, soit + 1,7 point en volume, après + 6,8 % en 2022, soit + 1,7 point en volume). Elles sont constituées pour plus des trois-quarts par des dépenses d'équipement (55 Md€, + 9,4 % en 2023) et, pour le solde, par des subventions d'investissement à des tiers, moins dynamiques.

La hausse des dépenses d'investissement a été portée par les communes et les intercommunalités (+ 9,3 % et + 6 % respectivement, après + 10 % et + 7,9 % en 2022). Celle des départements a été plus faible (+ 2,6 %, après + 7,4 %). La croissance des dépenses d'investissement des régions (+ 6,8 %, après - 1 %) a essentiellement traduit celle des dépenses exécutées en tant qu'autorités de gestion des fonds européens.

Sur les huit premiers mois de l'année 2024, les dépenses réelles d'investissement des collectivités ont augmenté de 13,1 % par rapport à la même période de 2023. Il est probable qu'elles augmenteront plus en volume en 2024 qu'en 2023 : alors que l'inflation serait deux fois moins élevée en 2024 qu'en 2023, la progression des dépenses d'investissement est plus forte à fin août 2024 qu'à fin août 2023.

Le cycle électoral municipal favorise l'accélération des dépenses d'équipement des communes et des intercommunalités, qui représentent une part prépondérante (41,2 Md€ en 2023) des dépenses d'équipement des collectivités. Alors que la fin de leur mandat en 2026 s'approche, leurs élus sont attachés à réaliser les projets qu'ils ont annoncés.

II - Une situation financière globale qui se dégrade en raison principalement de celle des départements

La plupart des recettes des collectivités s'inscrivent en hausse, à l'importante exception des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui continuent à chuter en 2024. En raison de l'évolution particulière des DMTO, la situation financière des départements continue à se dégrader en 2024. Celle des régions pourrait à nouveau se détériorer en raison d'une progression plus rapide de leurs dépenses que de leurs recettes. Grâce à la dynamique de la plupart de leurs recettes, les entités du « bloc communal » devraient conserver une situation financière globalement favorable.

A - Une hausse prévisible des principales recettes, à l'exception des droits de mutation

1 - La poursuite de la dynamique des recettes assises sur le foncier

Les bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales) des locaux d'habitation et des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (39,7 Md€ en 2023) sont automatiquement revalorisées chaque année en fonction d'un coefficient forfaitaire tenant compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation. En 2024, ces bases ont ainsi été revalorisées de 3,9 %, après 7,1 % en 2023 et 3,4 % en 2022. Calqué sur l'inflation en glissement, le niveau de la revalorisation des valeurs

locatives a dépassé l'inflation moyenne en 2022 et en 2023, après lui avoir été inférieur en 2021.

La revalorisation des valeurs locatives s'applique aussi à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (8,4 Md€ en 2023), adossée à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (1,1 Md€), à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (3,8 Md€) et à la taxe d'habitation sur les logements vacants (0,1 Md€).

Compte tenu de la prévision d'inflation pour 2024 (+ 2,5 % en moyenne), la revalorisation des valeurs locatives cadastrales favorise une hausse en volume des recettes des communes, qui perçoivent une part prépondérante du produit des taxes foncières et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, et des intercommunalités, affectataires pour l'essentiel des recettes de taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Selon le programme de stabilité communiqué à la Commission européenne en avril 2024, le produit des taxes foncières augmenterait plus fortement que la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation et des terrains nus (+ 4,7 % contre + 3,9 %). L'écart correspondant traduit les effets de l'augmentation du volume des bases et du relèvement des taux d'imposition par une partie des collectivités.

En application d'un décret d'août 2023⁸, 3 697 communes, au lieu de 1 434 depuis 2013⁹, ont la faculté de majorer le montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Sans appartenir à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, les 2 263 communes supplémentaires sont des communes littorales, de montagne ou de villégiature, confrontées à un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Ce déséquilibre se traduit par un niveau élevé des loyers ou des prix d'acquisition des logements anciens et par une proportion élevée de logements non affectés à l'habitation principale.

En 2023, 308 des 1 434 communes habilitées à le faire majoraient le montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Leur nombre augmente d'année en année. En outre, les communes qui appliquent des majorations les portent à un niveau de plus en plus élevé dans la limite du plafond légal (de 60 %). L'extension à 2 263 communes supplémentaires de la faculté de majorer le montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires amplifie ces évolutions. Ainsi, 1 136 communes effectueraient une majoration en 2024.

⁸ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023.

⁹ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013.

2 - Une augmentation des dotations de l'État

En 2024, les dotations de l'État au fonctionnement des collectivités (prélèvements sur ses recettes fiscales et non fiscales, dépenses de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*) augmentent par rapport à 2023 (+ 0,3 Md€, soit + 0,7 %).

Comme en 2023, les collectivités du « bloc communal » bénéficient d'une augmentation de 320 M€ (+ 1,7 %) de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Tout en étant inférieures à celle des prix à la consommation intervenue depuis 2022, les hausses de la DGF en 2023 et en 2024 confortent les recettes de fonctionnement du « bloc communal ».

Plusieurs dotations de fonctionnement sont abondées ou créées. Le montant de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales est plus que doublé (100 M€ contre 42 M€ en 2023). La dotation pour les titres sécurisés (DTS) augmente (100 M€ contre 87 M€ exécutés en 2023). Un nouveau prélèvement sur recettes est créé au bénéfice des communes nouvelles (18 M€). La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux est augmentée (de 15 M€). Le montant du fonds de sauvegarde des départements confrontés à une forte dégradation de leur situation financière à hauteur de la mise en réserve de recettes départementales de TVA en 2022 et 2023 est abondé (de 51 M€).

L'augmentation des concours financiers de l'État aux collectivités apparaît peu cohérente avec l'objectif d'une diminution en volume de leurs dépenses de fonctionnement affiché par la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027.

S'agissant spécifiquement des concours de l'État à l'investissement des collectivités, les dotations de soutien à l'investissement local de droit commun (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local, dotation politique de la ville et dotation de soutien à l'investissement des départements) ont été reconduites à un niveau semblable à celui de 2023 (2 Md€ d'autorisations d'engagement au total).

La loi de finances pour 2024 prévoyait de porter à 2,5 Md€¹⁰ le montant des autorisations d'engagement au titre du fonds pour l'accélération de la transition écologique dans les territoires (« fonds vert »), créé par la loi de finances pour 2023 et doté de 2 Md€ pour cette

¹⁰ Dont 500 M€ pour le plan de rénovation énergétique et de renaturation des établissements scolaires.

même année. Le décret portant annulation de 10 Md€ de crédits du budget de l'État¹¹ a annulé cette augmentation et ramené à 2 Md€ la dotation du « fonds vert » pour l'année 2024, soit un niveau identique à celui de 2023.

Les concours de l'État à l'investissement augmenteront cependant (+ 0,7 Md€, soit + 6,1 %¹², après + 22,2 % en 2023) en raison de l'évolution du fonds de compensation de la TVA (7,1 Md€ prévus en 2024, soit + 5,9 % par rapport au montant exécuté en 2023). L'augmentation des dépenses d'équipement des collectivités entraîne celle du montant du prélèvement sur recettes opéré à travers le FCTVA. En outre, le périmètre des dépenses d'investissement prises en charge par le FCTVA est élargi aux dépenses relatives à l'aménagement des terrains (soit une dépense supplémentaire estimée à 40 M€ en 2024 et à 250 M€ en 2026, une fois achevée la montée en charge de cette mesure).

3 - De moindres recettes de TVA qu'attendu

Après avoir augmenté beaucoup plus que le PIB nominal en 2022 (+ 9,4 % contre + 5,7 %), les encaissements de recettes de TVA par les collectivités (52,1 Md€) ont connu une augmentation ralentie en 2023 à périmètre constant (+ 1,9 % contre + 6,4 % pour le PIB nominal).

Selon le programme de stabilité d'avril 2024, les recettes de TVA des collectivités augmenteraient en 2024 un peu moins que le PIB nominal (+ 3,2 % contre + 3,6 %), tout en connaissant une hausse en volume (de 0,7 point).

D'après les indications données par le ministère de l'économie et des finances, leur augmentation serait toutefois significativement plus faible. Pour les collectivités, elle le sera d'autant plus qu'elle est affectée par la régularisation d'un trop perçu en 2023 (d'un montant de 0,4 Md€). L'évolution ralentie des recettes de TVA affectera les régions, auxquelles elles procurent plus de la moitié de leurs recettes de fonctionnement (53,4 % en 2023), les départements (28,7 % des recettes de fonctionnement en 2023) et les intercommunalités (24,6 %).

¹¹ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

¹² Prévisions chiffrées exprimées sous réserve de l'absence d'annulation supplémentaire des crédits du « fonds vert », mis en réserve à hauteur de 7 %.

4 - La poursuite de la chute des recettes de droits de mutation

Après plusieurs années de forte augmentation, le montant des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a chuté en 2023 en raison essentiellement de la baisse du nombre de transactions immobilières. Il s'est ainsi élevé à 15,7 Md€, soit 4,5 Md€ ou 22,1 % de moins qu'en 2022.

Le programme de stabilité d'avril 2024 prévoit que les recettes de DMTO continueront à se réduire en 2024, sous l'effet de la baisse du nombre, mais aussi du prix moyen des transactions immobilières. Cette baisse atteindrait 10 % sur l'ensemble de l'année 2024, soit 1,6 Md€. Au vu de l'évolution des recettes de DMTO au cours des huit premiers mois de l'année par rapport à la même période de l'année précédente (- 20,2 %) et du contexte général du secteur immobilier, cette prévision apparaît aujourd'hui trop optimiste.

Près des trois-quarts des recettes de DMTO (73,8 % en 2023) sont affectées aux départements. Le solde va aux communes et, à la marge, aux intercommunalités.

B - Des situations financières par catégorie de collectivités qui restent éloignées

Après avoir remboursé le principal des emprunts arrivés à échéance, les collectivités affectent l'épargne brute dégagée par leur section de fonctionnement, ainsi que d'autres recettes d'investissement (FCTVA, dotations de l'État, subventions d'autres collectivités), au financement de leurs dépenses d'investissement. Le niveau de l'épargne brute rapportée à leurs produits de fonctionnement est un critère déterminant d'appréciation de leur santé financière.

1 - Une situation financière du « bloc communal » qui pourrait se maintenir

En 2023, l'épargne brute des collectivités du « bloc communal » s'est élevée à 26,6 Md€ (dont 15,5 Md€ pour les communes et 11,1 Md€ pour les intercommunalités), soit 17,7 % de leurs produits réels de fonctionnement en moyenne (dont 15,7 % pour les communes et 20,4 % pour les intercommunalités).

Sans écarter l'éventualité d'une baisse en valeur absolue de l'épargne brute sous l'effet de la dynamique des dépenses de

fonctionnement (+ 5,2 % entre janvier et août 2024), il apparaît probable que le rapport entre l'épargne brute et les produits de fonctionnement se maintiendra à un niveau élevé en 2024.

L'évolution des produits de fonctionnement du « bloc communal » est soutenue par la dynamique de l'assiette des taxes foncières, liée à la revalorisation de 3,9 % des valeurs cadastrales des locaux d'habitation et à la progression des bases des locaux de toute nature hors revalorisation.

En outre, comme chaque année, une partie des communes et des intercommunalités augmentent le taux, le tarif ou le produit¹³ de leurs recettes fiscales et non fiscales, ce qui contribue à accroître le montant global des produits de fonctionnement du « bloc communal ».

2 - Une situation financière des régions qui pourrait continuer à se replier

À la différence des communes et des intercommunalités, l'épargne brute des régions¹⁴ (5,9 Md€ en 2023) a baissé en 2023 par rapport à 2022 (- 0,4 Md€, soit - 5,8 %). Entre ces deux années, elle s'est repliée de 21 % à 19,3 % des produits réels de fonctionnement.

À elles seules, les trois premières recettes de fonctionnement des régions, à savoir la TVA, l'accise sur l'énergie et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, ont représenté 78,3 % de leurs produits réels de fonctionnement, dont 53,4 % pour la seule TVA.

Comme il a été indiqué, l'augmentation des recettes de TVA pourrait être significativement plus faible que celle prévue par le programme de stabilité (+ 3,2 %).

Les recettes de l'accise sur l'énergie (ex-TICPE) pourraient connaître une progression limitée à périmètre constant (+ 0,1 Md€, soit + 0,2 %), qui traduit un soutien de l'État. L'exercice par les régions de leur pouvoir de majoration de l'une des fractions de l'accise ne permettra pas d'accroître les recettes : dès 2023, toutes les régions, sauf deux, atteignent

¹³ C'est le cas pour la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), dont les intercommunalités votent le produit.

¹⁴ Dans ce rapport, les régions comprennent également la collectivité territoriale de Corse et les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, qui exercent les compétences des départements et des régions.

le plafond légal ; les deux régions précitées continuent à ne pas appliquer de majoration¹⁵ ou n'ont pas augmenté la majoration de l'accise en 2024¹⁶.

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 hydrogène, en sont exonérés par l'État.

Sous réserve de l'évolution du marché automobile, les recettes de la taxe d'immatriculation sur les véhicules automobiles pourraient cependant croître en 2024. Contrairement aux véhicules « propres », les régions disposent en effet de pouvoirs d'assiette et de tarif pour les véhicules « dits propres » (hybrides ou fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié ou à l'éthanol E85). Elles les exercent afin d'augmenter leurs recettes. Ainsi, en 2024, seules deux régions, contre cinq en 2023, exonèrent encore partiellement¹⁷ ou totalement¹⁸ les véhicules dits « propres » de la taxe. En outre, sept des treize régions métropolitaines¹⁹ ont augmenté le tarif du cheval fiscal applicable aux véhicules polluants et « dits propres », dans une mesure très supérieure à l'inflation.

Néanmoins, les dépenses de fonctionnement des régions apparaissent plus dynamiques que leurs recettes en 2024. Elles ont en effet progressé de 6,9 % au cours des huit premiers mois de l'année. Dans ces conditions, l'épargne des régions pourrait connaître une nouvelle baisse en 2024, après celle de 2023.

3 - La poursuite de la dégradation des finances des départements

En 2023, l'épargne brute²⁰ des départements (7,4 Md€) a chuté de 4,7 Md€ par rapport à 2022 (-39,0 % à périmètre constant). Compte tenu de cette évolution, elle n'a plus représenté que 10,4 % des produits réels de fonctionnement des départements, contre 16,9 % en 2022 (à périmètre constant). Cette dégradation est imputable au premier chef à la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux ou DMTO (- 21,9 %).

¹⁵ Corse.

¹⁶ Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁷ Hauts-de-France.

¹⁸ Corse.

¹⁹ Ce n'est le cas d'aucune région ou collectivité territoriale unique ultra-marine.

²⁰ Y compris les mises en réserve de recettes de DMTO que les départements sont autorisés à effectuer individuellement en application du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022.

En 2024, les départements bénéficieront de la dynamique des recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), soutenue par les hausses de tarifs des assureurs et de la croissance des concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (+ 11,3 % selon le budget de la CNSA).

Cette dernière traduit plusieurs effets : l'indexation des concours de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH sur ses recettes, principalement assises sur la masse salariale, la diversification des concours afin notamment de compenser des hausses salariales dans les services d'aide aux personnes âgées et une contribution exceptionnelle (de 150 M€) afin de rehausser le taux de couverture des dépenses d'APA en amont de la réforme des concours de la caisse aux départements, prévue en 2025.

En revanche, l'évolution des recettes des départements sera freinée par une légère baisse des recettes de l'accise sur l'énergie à périmètre constant (- 0,2 % anticipés), par une moindre progression qu'attendu des recettes de TVA et, plus encore, par la poursuite de la baisse des recettes de DMTO qui pourrait être comparable à celle de 2023 si la chute des recettes constatée entre janvier et août par rapport à la même période de 2023 (- 19,6 % pour les départements) se confirme sur l'ensemble de l'année 2024.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des départements sont dynamiques au cours des huit premiers mois de l'année 2024 : de janvier à août 2024, elles progressent de 5 % par rapport à la même période de 2023. Cette dynamique concerne tous les principaux postes (prestations sociales, personnel et achats), sauf exception (autres charges).

L'évolution comparée des dépenses de fonctionnement et des recettes de DMTO sur les huit premiers mois de l'année 2024 par rapport à ceux de l'année précédente conduit à anticiper de nouveau une forte nouvelle diminution de l'épargne des départements en 2024, après celle intervenue en 2023 (d'un montant de 4,7 Md€).

La baisse de l'épargne semble ralentir l'évolution globale des dépenses d'investissement des départements. De janvier à août 2024, celles-ci n'ont que légèrement augmenté (+ 2,7 % par rapport à la même période de l'année 2023).

Cette faible augmentation recouvre deux mouvements de sens contraire : une forte hausse des propres dépenses d'équipement des départements et une forte baisse des subventions d'investissement versées par les départements, notamment aux communes et aux intercommunalités.

Confrontés à une nouvelle baisse de leur épargne, les départements maintiennent leur effort d'investissement en le recentrant sur les projets qui concernent leur propre patrimoine et le financent par un prélèvement accru sur le solde de leur compte courant au Trésor²¹, ainsi que par un recours accru à l'emprunt.

La situation financière de certains départements apparaît fragilisée. Ainsi, une vingtaine pourraient avoir en 2024 une épargne brute, avant remboursement des emprunts, inférieure à 7 % des produits de fonctionnement, seuil en deçà duquel il est communément admis que les finances des collectivités sont exposées à un risque de soutenabilité. Peu d'entre eux ont mis en réserve des recettes de DMTO.

III - Des objectifs de contribution des collectivités au redressement des finances publiques fortement compromis

La loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027) fixe une trajectoire en dépenses et en recettes devant permettre de réduire le déficit public de 4,8 % du PIB en 2022 à 2,7 % en 2027.

Elle prévoit une participation significative des administrations publiques locales et, en leur sein, des collectivités territoriales et de leurs groupements, à la réalisation de cet objectif.

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.

²¹ Le montant de ce solde s'est réduit à 8,8 Md€ fin 2023, contre 11,9 Md€ fin 2022.

A - Des objectifs ambitieux fixés par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027²²

1 - L'objectif d'un important excédent de financement en 2027

Selon la trajectoire fixée par la LPFP, les administrations publiques locales, qui comprennent les collectivités et les organismes divers d'administration locale²³, doivent passer d'un solde nul en 2022 à un solde excédentaire de 0,4 % du PIB en 2027, après un déficit au cours des trois premières années d'application de la loi de programmation. La réalisation de ce solde doit être assurée par une baisse d'un point entre 2022 et 2027 des dépenses des administrations publiques locales rapportées au PIB.

Tableau n° 1 : trajectoire de solde et de dépenses des administrations publiques locales en comptabilité nationale (2022-2027)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde effectif (en % du PIB)	0,0 %	- 0,3 %	- 0,3 %	- 0,2 %	0,2 %	0,4 %
Dépense publique (en Md€ et en % du PIB)	295	312	322	329	329	331
	11,2 %	11,1 %	11,0 %	10,8 %	10,5 %	10,2 %
Évolution de la dépense publique en volume	0,1 %	1,0 %	0,9 %	0,2 %	- 1,9 %	- 1,0 %

Source : LPFP 2023-2027

²² Voir annexe pour le détail des objectifs et des prévisions de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

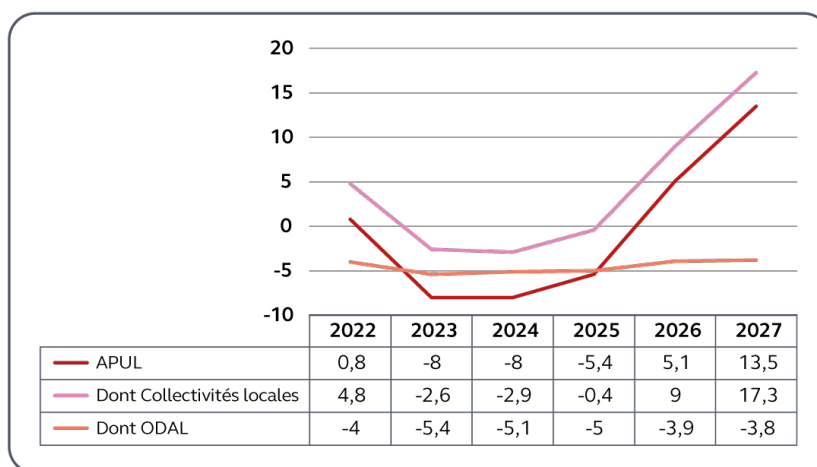
²³ Les ODAL comprennent notamment les centres communaux d'action sociale, les établissements publics locaux d'enseignement, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les agences de l'eau, les offices fonciers et d'aménagement et les chambres consulaires. En termes de recettes et de dépenses, le premier ODAL est Île-de-France mobilités, établissement public local ayant la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité créé par la loi n° 2019-1248 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, en remplacement du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Il est suivi par la Société du Grand Paris, créée par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et renommée Société des Grands Projets par la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, qui a étendu le périmètre de ses missions aux autres métropoles françaises.

Selon le rapport annexé à la LPFP, le redressement du solde des administrations publiques locales conduirait à réduire leur dette de 9,3 % du PIB en 2022 à 7,6 % en 2027. Rapporté au PIB, l'endettement des administrations publiques locales est stable sur longue période (il s'élevait à 9,3 % du PIB en 1994).

Si la loi de programmation n'identifie pas d'objectif de solde des collectivités, sa construction distingue des sous-objectifs propres aux collectivités et aux organismes divers d'administration locale (ODAL).

Selon les éléments d'information fournis par la direction générale du Trésor, après un déficit modéré jusqu'en 2025, les collectivités dégageraient un excédent croissant qui atteindrait en 2027 un niveau très élevé : 17,3 Md€, soit 0,5 % du PIB. L'excédent des collectivités serait ainsi à l'origine de celui des administrations publiques locales, tandis que les ODAL continueraient à dégager un besoin de financement.

Graphique n° 1 : objectif de solde des administrations publiques locales en comptabilité nationale (2022-2027, en Md€)



Source : LPFP 2023-2027

APUL : administrations publiques locales

ODAL : organismes divers d'administration locale

Outre l'accélération des recettes²⁴, la réalisation de l'important excédent des collectivités prévu par la loi de programmation doit être obtenue par la décélération de leurs dépenses de fonctionnement et une diminution de leurs dépenses d'investissement en 2026, année des élections municipales, et à nouveau en 2027, qui fera suite à ces élections.

2 - Un objectif de progression des dépenses de fonctionnement inférieure à celle des prix à la consommation

La loi de programmation fixe pour objectif que les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, exprimées en comptabilité budgétaire, baissent chaque année de 0,5 point en volume²⁵ entre 2024 et 2027, après avoir légèrement diminué en volume en 2022, puis avoir été stables en volume en 2023. Par rapport à leur évolution tendancielle, elles diminueraient de 13 Md€ en cumul à l'horizon 2027 selon une estimation de la direction générale du Trésor.

Cette trajectoire apparaît particulièrement volontariste.

Tableau n° 2 : objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités en comptabilité budgétaire (2022-2027)

	Constat	Prévision	Objectif			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement des collectivités (en Md€)	201	211	215	218	221	224
Évolution annuelle en valeur à champ constant	+5,1 %	+4,8 %	+2,0 %	+1,5 %	+1,3 %	+1,3 %
Évolution annuelle en volume à champ constant	-0,2 %	0,0 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %
Prix à la consommation	+4,9 %	+4,8 %	+2,5 %	+2,0 %	+1,75 %	+1,75 %

Source : LPFP 2023-2027

²⁴ Selon les hypothèses retenues par la LPFP, les recettes des APUL, après avoir diminué de 2,1 points en volume en 2023, accéléreraient en volume au cours des années suivantes (+ 0,8 % en 2024, + 1,2 % en 2025, + 1,3 % en 2026 et + 1,5 % en 2027).

²⁵ Après déduction de la hausse anticipée de l'indice des prix à la consommation.

Contrairement au projet de loi initial, la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités fixée par la loi de programmation adoptée ne s'applique pas à la totalité de ces dépenses.

En sont en effet exclues des dépenses sociales sur lesquelles les départements et les autres collectivités exerçant les compétences des départements²⁶ qui les financent ont une capacité limitée de pilotage. Ces dépenses correspondent en effet à des droits sociaux quérables pour leurs bénéficiaires (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap, soit 20,1 Md€ au total en 2023) ou à une obligation juridique pour les collectivités (aide sociale à l'enfance, soit 9,5 Md€ en 2022²⁷).

Les conditions du retrait de ces dépenses de la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement doivent être précisées par un décret non paru à ce jour. *A minima*, seraient écartées les dépenses correspondant à des prestations, à des subventions, ainsi qu'aux rémunérations versées aux familles d'accueil de mineurs. Dans une acception plus large, seraient également soustraites les dépenses indirectes (notamment de personnel gérant les interventions des collectivités).

La dynamique de l'ensemble des dépenses sociales, même exclues de la norme de dépenses de fonctionnement, pèsera sur l'évolution du solde des collectivités et conditionnera ainsi l'atteinte de l'objectif de solde des administrations publiques locales fixé par la loi de programmation.

3 - La prévision d'une baisse des dépenses d'investissement en fin de période

La loi de programmation ne fixe pas d'objectif d'évolution des dépenses d'investissement des collectivités.

Toutefois, sa construction prend en compte une prévision d'évolution des dépenses d'investissement des administrations publiques locales, avec un pic en 2025, puis une diminution en 2026, année des élections municipales et à nouveau en 2027, année qui les suit.

²⁶ Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivité territoriale de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane, Mayotte et de la Martinique.

²⁷ Source : Drees. Les données à fin 2023 ne sont pas disponibles à ce stade.

**Tableau n° 3 : hypothèse d'évolution des dépenses d'investissement²⁸
des administrations publiques locales, hors Société des grands projets
(2022-2027)**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses d'investissement (en Md€)	54	59	64	67	64	62
Évolution annuelle en valeur	8,3 %	8,5 %	8,5 %	5,0 %	-5,0 %	-2,0 %
Évolution annuelle en volume	3,4 %	3,7 %	6,0 %	3,0 %	-7,0 %	-4,0 %

Source : DGT

Une baisse des dépenses d'investissement en 2026 est quasi-certaine car elle a été observée pour toutes les années électorales. Les équipes municipales s'attachent à réaliser avant les élections les projets d'équipement sur lesquels elles se sont engagées.

Une nouvelle diminution en 2027 est plausible au regard de celles observées pour trois années faisant suite à des élections municipales (1996, 2002 et 2015).

La portée prédictive des situations passées doit cependant être nuancée. Ainsi, 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. En outre, les dépenses d'investissement des communes n'avaient pas diminué en 2009, autre année post-électorale. Surtout, 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.

L'ampleur de la baisse cumulative des dépenses d'investissement des collectivités prises dans leur ensemble prévue par la loi de programmation des finances publiques (soit plus de 11 points cumulatifs en volume en 2026 et 2027) reste ainsi à observer.

*
**

²⁸ Au sens de la formation brute de capital fixe (FBCF).

Sous réserve de la partie des dépenses sociales des départements exclue de la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement (voir 1 - *supra*), la trajectoire d'évolution des dépenses et du solde des collectivités n'est pas différenciée par catégorie de collectivités (« bloc communal », départements et régions). Pourtant, elle ne saurait être appliquée de manière homogène au regard des différences de composition et de dynamique spontanée des dépenses et des recettes de ces différentes catégories, comme de l'hétérogénéité de leur situation financière.

Sur ce dernier point, le « bloc communal » comporte des marges d'ajustement plus importantes que les régions et les départements, dont le niveau d'épargne est moins élevé.

Indépendamment de la question d'une différenciation souhaitable des objectifs de la loi de programmation par catégorie de collectivités, il est à souligner que ces objectifs ne sont pas partagés par les associations d'élus locaux. Elles soulignent, ce qui est exact, que des décisions de l'État, notamment de suppressions d'impôts locaux (taxe d'habitation sur les résidences principales et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises²⁹), portent une responsabilité déterminante dans la situation d'ensemble dégradée des finances publiques, tandis que les collectivités continuent à représenter une part réduite, quoiqu'en forte hausse, du besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble. Selon elles, un ralentissement de leurs dépenses ou de leurs ressources par rapport à leur tendance actuelle risquerait de dégrader la qualité des services publics qu'elles procurent aux habitants et aux entreprises.

Pour autant, les collectivités territoriales ne sauraient être tenues à l'écart de l'effort de modération des dépenses publiques. Leurs dépenses tiennent une place importante dans l'ensemble des dépenses publiques (17,8 %, soit 9,9 % du PIB en 2023). Les collectivités bénéficient de transferts financiers grande ampleur de l'État (53,5 % de leurs recettes en 2023, hors syndicats), notamment sous la forme d'impôts partagés ; ainsi, les collectivités ont perçu 25 % des recettes de TVA en 2023. L'offre locale de services publics présente des marges d'optimisation qui permettraient d'en améliorer l'efficacité sans en dégrader le niveau.

²⁹ La CVAE a définitivement disparu des recettes des collectivités en 2023. La loi de finances pour 2024 prévoit sa suppression complète pour les entreprises en 2027.

B - Une programmation compromise par les résultats de 2023 et ceux prévisibles pour 2024

Quelle que soit l'incertitude inhérente à un solde positif des collectivités aussi élevé à la fin de sa période d'application, la réalisation de la trajectoire des finances publiques locales fixée par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 paraît compromise par la situation des collectivités en 2023 et celle pouvant être anticipée, à ce stade de l'année, pour 2024, indépendamment des mesures que pourrait prendre un nouveau gouvernement.

1 - Une trajectoire financière qui dérape en 2023 par rapport à celle de la loi de programmation

a) Un solde plus dégradé que prévu

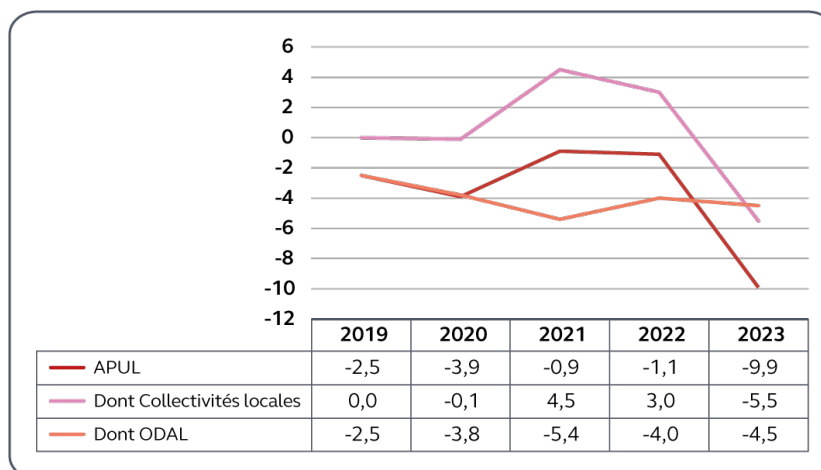
En comptabilité nationale, le besoin de financement des administrations publiques atteint 5,5 % du PIB en 2023 contre 4,8 % en 2022, alors que la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoyait une dégradation plus limitée, à 4,9 % du PIB.

Pour moitié environ, la dégradation du solde des administrations publiques de 0,7 point du PIB en 2023 est imputable à celle du solde des administrations publiques locales (APUL). Le besoin de financement des APUL a atteint 9,9 Md€, soit 0,4 % du PIB en 2023, contre une prévision de 0,3 % du PIB par la loi de programmation et un niveau proche de l'équilibre en 2022 (compte tenu d'un besoin de financement de 1,1 Md€).

Pour l'essentiel, la hausse du besoin de financement des APUL de 8,8 Md€ est attribuable à l'évolution du solde des collectivités³⁰. Après un excédent de 3 Md€ en 2022, les collectivités ont en effet dégagé un besoin de financement de 5,5 Md€, soit une dégradation de 8,5 Md€. Le solde des organismes divers d'administration locale (ODAL) a connu une moindre dégradation (leur besoin de financement est passé de 4 Md€ en 2022 à 4,5 Md€ en 2023).

³⁰ Syndicats y compris.

Graphique n° 2 : solde des administrations publiques locales en comptabilité nationale (2019-2023, en Md€)



Sources : Insee

APUL : administrations publiques locales

ODAL : organismes divers d'administration locale

Le solde de toutes les catégories de collectivités s'est dégradé. L'excédent de financement du « bloc communal » a disparu. Le léger excédent des syndicats s'est mué en un besoin de financement. Le besoin de financement des régions s'est accru. L'excédent des départements a laissé place à un important besoin de financement.

Tableau n° 4 : solde des administrations publiques locales détaillé par catégorie d'entités (2019-2023, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Communes et intercommunalités	- 0,7	2,9	4,8	2,7	0,1
Départements	0,5	- 1,2	1,5	1,5	- 3,2
Régions	0,3	- 1,7	- 1,9	- 1,4	- 1,9
Syndicats	- 0,1	0,0	0,1	0,1	- 0,4
Sous-total collectivités territoriales et groupements	0,0	-0,1	4,5	3,0	- 5,5
Sous-total organismes divers d'administration locale	- 2,5	- 3,8	- 5,4	- 4,0	- 4,5
Total APUL	- 2,5	- 3,9	- 0,9	- 1,1	- 9,9
% PIB	-0,1 %	-0,2 %	-	-	-0,4 %

Source : Insee (base 2020)

La dégradation de 8,5 Md€ du solde des collectivités en 2023 a deux causes essentielles : la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), liée au retournement du marché immobilier et l'accélération des dépenses.

b) Un dépassement du déficit prévisionnel des collectivités imputable à l'accélération des dépenses

Le besoin de financement des collectivités en 2023 dépasse de 2,8 Md€ la prévision pour cette même année de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (LPFP) retraitée du changement de base de référence effectué par l'Insee³¹.

L'évolution des dépenses des collectivités contribue à la dégradation de leur besoin de financement au-delà de la prévision de la LPFP. En effet, elles dépassent de 4 Md€ la prévision, dont 2,3 Md€ pour les dépenses de fonctionnement et 1,7 Md€ pour les dépenses d'investissement.

Au total, les dépenses des collectivités ont progressé de 7,1 % (contre 5,7 % prévu par la LPFP), dont une hausse de 5,9 % des dépenses de fonctionnement (contre 4,8 % prévus par la LPFP) et de 10,9 % pour les dépenses d'investissement³² (contre 8,3 % en LPFP). Au lieu d'être stables en volume, comme le prévoyait la LPFP, les dépenses de fonctionnement entrant dans le champ de la norme d'évolution des dépenses ont crû de 2,3 points en volume³³. La LPFP anticipait une hausse des dépenses d'investissement en volume (de 3,5 points), mais la hausse effective (6,1 points) est bien supérieure à cette prévision.

Les recettes des collectivités, prises globalement, ont en revanche dépassé de 1,2 Md€ la prévision de la LPFP. C'est la conséquence de deux écarts de sens opposé par rapport à la prévision : de moindres recettes fiscales (à hauteur de 1,3 Md€), la loi de programmation ayant sous-estimé

³¹ En raison du changement de base de référence de l'Insee, les résultats de 2023 (en base 2020) ne peuvent être directement comparés aux objectifs de la loi de programmation (exprimés en base 2014). À compter de 2023, l'Insee applique une base 2020 au lieu d'une base 2014.

³² Entendues au sens de la formation brute de capital fixe (FBCF).

³³ L'augmentation nominale de ces dépenses (6,1 %) dépasse celle de l'ensemble des dépenses de fonctionnement (5,9 %).

la chute des recettes de DMTO (à hauteur de 1,2 Md€)³⁴ et le ralentissement des recettes de TVA (de 0,9 Md€)³⁵ ; des recettes non fiscales en revanche plus élevées (de 2,5 Md€), du fait principalement de recettes de fonds européens.

2 - Des écarts avec la loi de programmation qui vont s'accroître en 2024

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2024 maintient l'objectif d'un excédent de financement des administrations publiques locales de 0,4 % du PIB en 2027. En 2024 et 2026, le solde serait dégradé à hauteur de 0,1 point du PIB par rapport à celui prévu par la loi de programmation ; en 2025, il lui serait conforme.

Tableau n° 5 : objectifs de solde des APUL dans la LPFP 2023-2027 et dans le programme de stabilité 2024 (en % du PIB)

	Constat	Prévision ou constat	Prévision			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
LPFP 2023-2027	0,0 %	-0,3 %	-0,3 %	-0,2 %	0,2 %	0,4 %
PSTAB		-0,4 %	-0,4 %	-0,2 %	0,1 %	0,4 %

Sources : LPFP 2023-2027 et programme de stabilité 2024

Sans changement par rapport à la loi de programmation, les dépenses de fonctionnement des collectivités baisseraient en volume de 0,5 point par an entre 2024 et 2027. Les dépenses d'investissement des APUL (hors Société des grands projets) ralentiraient plus fortement que prévu par la loi de programmation. Ainsi, elles progresseraient en valeur de 7,5 % en 2024, puis seulement de 1,2 % en 2025, année précédant les élections municipales, contre 8,5 % en 2024 et 5,0 % en 2025 dans la

³⁴ La loi de programmation retenait l'hypothèse d'une baisse de 16 % des recettes de DMTO, alors que celle-ci a dépassé 22 %.

³⁵ Les recettes de TVA de l'État ont augmenté de 2,8 %, quand la loi de programmation retenait l'hypothèse d'une hausse de 3,4 %. En raison notamment d'une régularisation négative sur 2022, les encaissements de recettes de TVA des collectivités ont connu une augmentation plus faible (+ 1,9 %).

loi de programmation. Le programme de stabilité n'explicite pas les raisons qui justifient cette prévision de décélération, alors même que la prévision d'inflation n'a pratiquement pas évolué³⁶.

Au vu de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités au cours des huit premiers mois de l'année, il est exclu qu'elles baissent en volume en 2024. En effet, elles ont augmenté de 5,4 % par rapport à la même période de l'année dernière, dont 5,2 % pour le « bloc communal », 5 % pour les départements et 6,9 % pour les régions.

À la différence des dépenses de fonctionnement, la loi de programmation n'a pas fixé d'objectif de modération de l'évolution des dépenses d'investissement. En principe, la baisse en volume des dépenses de fonctionnement doit au contraire permettre aux collectivités de dégager des ressources pour investir, tout en améliorant leur solde financier. Toutefois, la dynamique des dépenses d'investissement peut contrarier la réalisation de l'objectif de solde, comme le montre le dépassement de la prévision de 2023 (voir 1 - *supra*).

Comme il a été indiqué, les données comptables à fin août indiquent une accélération des dépenses d'investissement en 2024. Les besoins d'investissement liés à la transition écologique, de mieux en mieux documentés³⁷, et l'approche des élections municipales de 2026 rendent incertaines la diminution des investissements des administrations publiques locales au cours des années suivantes.

3 - Des objectifs de la loi de programmation remis en cause

Le dépassement des prévisions de dépenses et de solde des collectivités en 2023 et, selon toute vraisemblance, en 2024, compromet la réalisation des objectifs de la loi de programmation.

Ainsi, le besoin de financement plus élevé que prévu en 2023 et en 2024 majore le retournement du solde nécessaire à la réalisation de l'important excédent projeté pour 2027. La hausse en volume des dépenses de fonctionnement en 2023 et en 2024 accentue la décélération des dépenses que les collectivités devraient effectuer pour atteindre l'objectif d'une baisse en volume de 0,5 point par à partir de 2025.

³⁶ Le programme de stabilité retient une prévision identique à celle de la loi de programmation pour les années 2024, 2026 et 2027 et l'abaisse légèrement pour l'année 2025 (1,7 % contre 2,0 %).

³⁷ Voir en ce sens l'étude de la Banque postale et de l'I4CE : *Collectivités locales, comment financer l'accélération des investissements climats?*, novembre 2023.

Au regard des données comptables à fin août 2024, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités accélèrent en 2024 par rapport à 2023 en volume, tandis que les recettes de DMTO chutent plus fortement que prévu et que de moindres recettes de TVA sont annoncées.

Dans ces conditions, le besoin de financement des administrations publiques locales connaîtra une hausse considérable en 2024. Cette hausse est de nature à en changer l'ordre de grandeur. Même desserré par le programme de stabilité, l'objectif de solde des administrations publiques locales (- 0,4 % du PIB, contre - 0,3 % dans la loi de programmation) sera loin d'être atteint.

C - L'absence de dispositif de mise en œuvre des objectifs de la loi de programmation

Les lois de programmation successives des finances publiques ont prévu les conditions concrètes de la réalisation, par les collectivités territoriales, des trajectoires qu'elles décrivaient. Ce n'est pas le cas de la loi de programmation 2023-2027.

1 - Les « contrats de Cahors » : une incitation à la modération des dépenses des collectivités qui a produit des résultats partiels

a) La contractualisation de l'évolution des dépenses de fonctionnement d'une partie des collectivités

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (voir annexe n° 1) fixait deux grands objectifs : l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement - qui devait s'inscrire dans la limite indicative de + 1,2 % par an - et celle du besoin de financement – avec un objectif indicatif de réduction de 2,6 Md€ par an. Compte tenu de la prévision d'inflation retenue, l'évolution des dépenses de fonctionnement correspondait peu ou prou à une stabilité en volume.

Afin de réaliser ces objectifs, la loi de programmation prévoyait une contractualisation financière entre l'État et 321 entités locales couvrant environ 62 % des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités : l'ensemble des régions et des départements et les communes et EPCI dont les dépenses de fonctionnement du budget principal dépassaient 60 M€ au titre de l'année

2016. Le Conseil constitutionnel³⁸ a jugé que ce dispositif ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités.

Les contrats proposés aux 321 entités locales avaient trois objectifs :

- de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ;
- d'amélioration du besoin de financement ;
- et, pour les collectivités dépassant un plafond national, d'amélioration de leur capacité de désendettement.

Les contrats étaient conclus pour une durée de trois ans, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Les préfets étaient chargés de négocier leur signature avant le 30 juin 2018 avec les maires ou présidents d'exécutifs locaux. Les contrats devaient être approuvés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI.

L'objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement pouvait faire l'objet d'une modulation à la hausse ou à la baisse dans la limite de 0,15 % pour chacun de trois critères (dynamisme démographique, revenu moyen par habitant et efforts passés de maîtrise des dépenses) et varier au total de + 0,9 % à + 1,6 %. La modulation était décidée par le préfet du département, dans des conditions fixées par un décret³⁹. Les dépenses d'allocations individuelles de solidarité versées par les départements (RSA, APA et PCH) étaient exclues du champ d'application de la norme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

Des trois objectifs, seul celui de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement était réellement contraignant : les collectivités pour lesquelles était constatée une différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté et l'objectif annuel de dépenses fixé par le contrat se voyaient appliquer une reprise financière, dont le montant était égal à 75 % de l'écart constaté pour les collectivités ayant signé un contrat ou à 100 % de l'écart pour les collectivités ayant refusé d'en signer. Le montant de cette reprise ne pouvait excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

À l'inverse, le respect de l'objectif fixé par le contrat offrait la garantie d'une stabilité des dotations d'investissement versées par l'État aux collectivités, et le taux de subventionnement des opérations

³⁸ Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018.

³⁹ Décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022.

d'équipement financées par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pouvait être majoré.

b) Une démarche pour partie probante écourtée par la crise sanitaire

Le déclenchement de la crise sanitaire a mis à mal l'application des « contrats de Cahors », alors que 2020 aurait dû être l'année de la confirmation de leur effet sur les finances des collectivités concernées.

Le dispositif de reprise financière prévu en cas de dépassement de la cible de dépense a été suspendu en mars 2020⁴⁰ et les contrats ont pris fin prématurément le 31 décembre 2020.

Malgré cette période relativement courte de mise en œuvre, un bilan peut être dressé.

Sur les 321 collectivités concernées par la contractualisation :

- 228 ont décidé de s'engager, soit 71 % d'entre elles, mais seulement la moitié environ des départements et des régions ;
- 92 collectivités non-signataires se sont vues notifier par arrêté préfectoral une trajectoire d'évolution maximale de leurs dépenses de fonctionnement. Tout en refusant de signer un contrat, une partie d'entre elles avait décidé d'appliquer l'objectif fixé ;
- 17 autres collectivités ont sollicité une contractualisation volontaire.

**Tableau n° 6 : taux de signature des « contrats de Cahors »
par catégorie de collectivité**

	Ensemble	Régions	Départements	EPCI	Communes
Nombre de contrats signés	228	9	45	54	120
Proportion des collectivités concernées	71 %	53 %	46 %	87 %	83 %

Source : PLF 2024 - Rapport sur la situation des finances publiques locales

⁴⁰ Article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie du Covid-19.

Selon le Gouvernement, le dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités a contribué à la modération des dépenses réelles de fonctionnement en 2018 et 2019. Ainsi, celles des collectivités ayant contracté ont progressé à un rythme inférieur au plafond d'évolution de référence fixé à 1,2 % par an⁴¹ (-0,2 % en 2018 contre +0,4 % pour les collectivités dans leur ensemble et +0,9 % en 2019 contre +1,5 % pour l'ensemble des collectivités). Sur l'ensemble de la période 2018-2020, l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a été atteint pour l'ensemble des collectivités (sous contrat et hors contrat), soit + 3,1 % pour un objectif de +3,6 %, à périmètre constant par rapport à 2017.

**Tableau n° 7 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement
des 321 collectivités ciblées par les « contrats de Cahors »**

	2017	2018	2019	2020
DRF cible (en Md€)		116,5	117,9	119,3
Évolution DRF cibles / 2017		+ 1,2 %	+ 2,4 %	+ 3,6 %
DRF exécutées (en Md€)	115,1	114,9	116,0	116,6
Évolution DRF exécutées annuelle (à périmètre courant)		- 0,2 %	+ 0,9 %	+ 0,6 %
Évolution DRF exécutées / 2017 (à périmètre courant)		- 0,2 %	+ 0,8 %	+ 1,3 %
Évolution DRF exécutées / 2017 (à périmètre constant)		- 0,2 %	+ 0,8 %	+ 3,1 %

Source : DGCL

Sur les 338 collectivités engagées dans le dispositif, 326 d'entre elles ont respecté leur objectif de maîtrise d'évolution des dépenses de fonctionnement en 2018 et 319 en 2019. À l'issue des procédures contradictoires engagées par les préfets au regard des dépassements constatés, 12 collectivités se sont trouvées en situation de dépassement en 2018, pour 25,3 M€, et 14 en 2019, pour 75,8 M€. Les reprises financières prévues ont été appliquées à ces collectivités.

Dans son rapport relatif aux finances publiques locales de 2020, la Cour des comptes mettait en avant les marges de progrès du dispositif des « contrats de Cahors », s'agissant notamment du périmètre financier pris en compte (qui excluait les budgets annexes) et de la complexité des retraitements des données comptables effectués par les services de l'État afin de neutraliser, conformément à la loi de programmation, l'incidence des éléments pouvant affecter la comparaison entre les différentes années

⁴¹ Au III de l'article 13 de la LPFP 2018-2022.

du contrat (comme les changements de périmètre, les transferts de charges entre collectivités ou la survenance d'éléments exceptionnels).

Les « contrats de Cahors » ont eu un impact modéré sur l'investissement public local, comme en témoigne la nette reprise des dépenses d'investissement des collectivités en 2018 (+5,2 %) et en 2019 (+13,7 %).

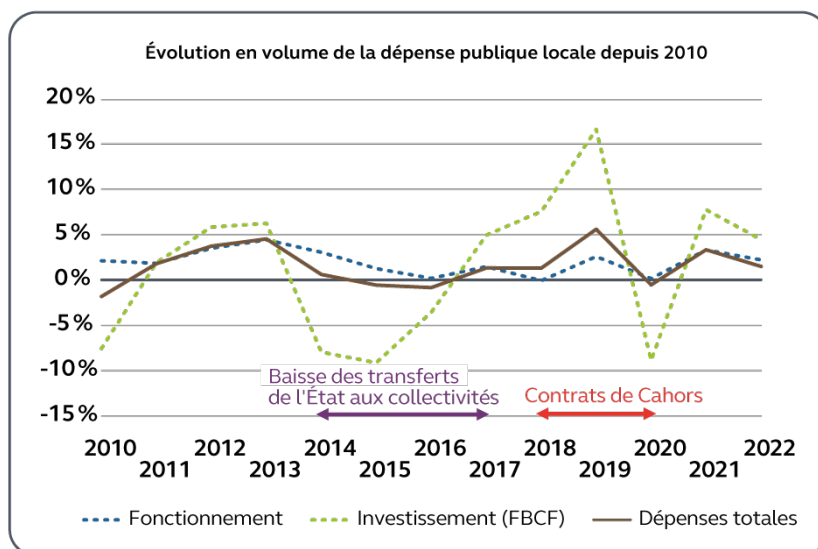
En revanche, l'objectif de réduction annuelle du besoin de financement à hauteur de 2,6 Md€⁴² n'a été atteint sur aucune des années. Ainsi, le besoin de financement des 321 collectivités a diminué de 920 M€ en 2018, puis de 476 M€ en 2019, avant d'augmenter de 5,67 Md€ en 2020. Son explosion en 2020 s'explique par le recours à l'emprunt afin de compenser la baisse de l'épargne brute des collectivités signataires des contrats (-18 %, à 18,3 Md€ en 2020). Compte tenu du poids financier des 321 collectivités, l'évolution du besoin de financement de l'ensemble des collectivités a suivi une évolution similaire.

En exerçant une contrainte sur l'évolution des dépenses de fonctionnement, le dispositif des « contrats de Cahors » a favorisé leur modération dans les arbitrages internes aux collectivités.

Néanmoins, il n'a pas démontré son efficacité pour l'amélioration du solde et la réduction de l'endettement des collectivités. Celles-ci dépendent en effet non seulement de la modération des dépenses de fonctionnement, mais aussi de celle des dépenses d'investissement, qui constitue également un enjeu déterminant de la réalisation de la trajectoire de la loi de programmation 2023-2027. Or les dépenses d'investissement ont au contraire été très dynamiques en 2018 et en 2019.

⁴² Au IV de l'article 13 de la LPFP 2018-2022.

Graphique n° 3 : évolution en volume de la dépense publique locale depuis 2010



Champ : APUL - Source : Insee, comptes nationaux – base 2014

Par ailleurs, des facteurs exogènes ont favorisé la réalisation de l'objectif de modération des dépenses de fonctionnement. En effet, la réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2014 et 2017 (- 10,6 Md€ au total) avait conduit les collectivités à enclencher un effort de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, effort qu'elles ont maintenu au-delà de la période de baisse de la DGF. En outre, les années 2018 et 2019 ont été marquées par une faible inflation et l'absence de mesures nationales (point d'indice, mesures catégorielles) pesant sur la fonction publique territoriale la première année.

Enfin, malgré une proportion élevée de signataires des contrats parmi les collectivités ciblées, ces contrats n'ont reçu qu'un accueil méfiant des élus. Beaucoup d'entre eux ont estimé qu'ils portaient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales en raison des faibles marges de manœuvre laissées aux collectivités dans le cadre de la négociation des contrats ainsi que du dispositif de reprise financière.

2 - L'absence de nouveau dispositif de contractualisation dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 déposé le 26 septembre 2022 à l'Assemblée nationale prévoyait la mise en place d'un nouveau dispositif de contractualisation avec les collectivités dont le budget de fonctionnement dépasse un seuil abaissé par rapport à celui des « contrats de Cahors » (40 M€ au lieu de 60 M€). Les 488 collectivités concernées représentaient 65 % du total des dépenses réelles de fonctionnement.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement devait être appréciée à l'échelle de chaque catégorie de collectivités (régions, départements et communes et intercommunalités).

Le volet correctif ne devait s'appliquer qu'aux collectivités ayant dépassé l'objectif, et ce dès lors que l'objectif n'était pas respecté par une catégorie dans son ensemble. Ce volet correctif prenait la forme d'une exclusion des dotations de l'État à l'investissement (dotation de soutien à l'investissement local, dotation politique de la ville, dotation de soutien à l'investissement des départements et fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert ») dès la première année de dépassement, et dans l'attente de la conclusion avec l'État d'un accord de retour à la trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

En l'absence d'accord à partir de la deuxième année, ou en cas de non-respect de l'accord conclu, l'État devait reprendre une partie de leurs recettes de fonctionnement à hauteur de tout ou partie du dépassement par rapport à la norme d'évolution des dépenses, sur le modèle des « contrats de Cahors ».

Les reprises n'étaient donc pas effectuées d'emblée, mais après une année d'observation, et pour les seules collectivités ne respectant pas la trajectoire dès lors que la catégorie de collectivités à laquelle elle appartenait ne la respectait pas non plus.

Ce nouveau mécanisme a fait l'objet d'un large rejet de la part des collectivités. Le projet de loi de programmation du Gouvernement a été rejeté en première lecture à l'Assemblée nationale en 2022, puis adopté par le Sénat sans l'article prévoyant le dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement, avant que la commission mixte paritaire n'échoue le 15 décembre 2022 à adopter un projet de texte.

La loi n° 2023-1195 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 finalement adoptée et promulguée le 18 décembre 2023 ne comporte plus de dispositif visant à répartir entre les collectivités

l'objectif de réduction en volume des dépenses de fonctionnement. Les objectifs fixés par la LPFP 2023-2027 et repris par le programme de stabilité ne sont donc pas contraignants sur le plan juridique à l'égard des collectivités, prises collectivement ou individuellement.

Son article 17 se borne à prévoir que « *Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* », sans préciser les modalités de cette association.

Le même article prévoit la présentation annuelle par les collectivités de leur l'objectif de décélération des dépenses de fonctionnement, à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires. Pour utile qu'elle soit, cette procédure ne préjuge pas de l'évolution des dépenses.

Comme l'indique l'avis du Haut conseil des finances publiques sur le Programme de stabilité 2024-2027⁴³ : « *En l'absence de mécanisme contraignant, le ralentissement des dépenses de fonctionnement est loin d'être acquis* ». Dans ces conditions, la réalité même d'une contribution des collectivités au redressement des finances publiques est incertaine.

*

En l'état, le respect de l'objectif de décélération des dépenses de fonctionnement fixé par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 est donc entièrement tributaire de la volonté individuelle de plusieurs dizaines de milliers de collectivités distinctes de le prendre en compte dans la construction de leur budget, alors que les principales associations d'élus ont exprimé des positions défavorables à cet objectif.

Au terme de l'année 2024, deux des cinq années couvertes par la loi de programmation se seront écoulées sans dispositif à même d'en transcrire les objectifs dans le champ des finances publiques locales.

⁴³ Avis n° HCFP-2024-2 du 16 avril 2024 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

Chapitre II

Une contribution des collectivités

au redressement des finances publiques

à mobiliser en agissant sur leurs recettes

Quelles que soit les évolutions qui pourraient être apportées à la nature et au calendrier des objectifs de solde et de dépenses fixés par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, la participation des collectivités et de leurs groupements au redressement des finances publiques reste à ce jour virtuelle, faute de dispositif à même de la garantir.

Une grande partie des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités présente pourtant des possibilités de maîtrise accrue (I).

À défaut d'agir directement sur les dépenses, ces possibilités pourraient être activées en modérant l'évolution des recettes qui permettent de les financer (II).

I - Des possibilités de maîtrise des dépenses des collectivités à activer

Si l'État ne peut s'immiscer dans la gestion de leurs dépenses par les collectivités, en raison du principe de libre administration posé par l'article 72 de la Constitution, il dispose de leviers normatifs et financiers lui permettant d'orienter leurs choix de gestion.

Ces leviers ont des effets différenciés selon la nature des dépenses des collectivités. S'il est possible d'agir à court terme sur les dépenses d'investissement, les dépenses de rémunération ou d'intervention sont plus contraintes. De même, certains gisements d'économies sont susceptibles de produire des effets importants mais à long terme, par exemple en matière d'achats. Enfin, la répartition des dépenses diffère d'une catégorie de collectivités à l'autre, mais aussi au sein de chaque catégorie, en fonction de la taille ou des ressources de la collectivité. Ces disparités ont pour corollaire des potentiels de maîtrise des dépenses hétérogènes. Il convient ainsi de déterminer des leviers d'économies ciblés et adaptés aux disparités de situations des collectivités.

Trois postes appellent des actions de maîtrise des dépenses : les dépenses de personnel, les achats de biens et de services et les investissements.

A - Les dépenses de personnel : un enjeu majeur pour modérer les dépenses des collectivités

1 - Une dépense importante et croissante portée par le « bloc communal »

En 2023, les dépenses de personnel des collectivités et de leurs groupements (hors syndicats) se sont élevées à 75,1 Md€, soit 26,4 % du total des dépenses des collectivités, et 35,6 % de leurs seules dépenses de fonctionnement.

Depuis 2016, leur taux de croissance annuel moyen s'élève à 2,7 %, contre 2,5 % pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement et 3,1 % pour l'ensemble des dépenses des collectivités. Elles connaissent également un taux de croissance supérieur à celui de la fonction publique de l'État (+21,3 % en cumul entre 2016 et 2023 contre +17,9 %).

Tableau n° 8 : évolution des dépenses de personnel des collectivités (2016-2023)

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
+0,9 %	+2,6 %	+0,8 %	+1,7 %	+1,1 %	+2,8 %	+5,2 %	+4,7 %

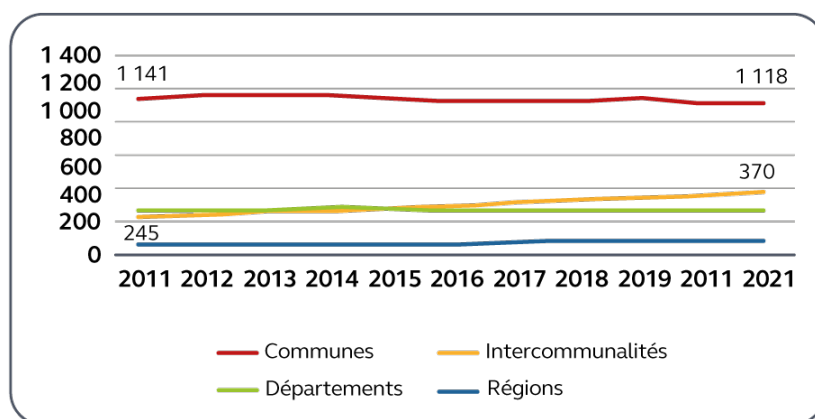
Source : Cour des comptes à partir des comptes de gestion des collectivités (comptabilité budgétaire)

Cette progression des dépenses s'explique pour partie par celle des effectifs.

La fonction publique territoriale comptait 1,94 million d'agents au 31 décembre 2021 (chiffre le plus récent publié par la DGAFP), soit 34 % de l'emploi public total. Plus des trois quarts des agents sont employés par les communes et intercommunalités (77 %).

Entre 2011 et 2021, les effectifs d'agents locaux ont crû d'un peu plus de 100 000 agents (soit + 5,5 %), en l'absence pourtant de nouveaux transferts de compétences de l'État aux collectivités.

Graphique n° 4 : évolution des effectifs de la fonction publique territoriale (2011-2021, en milliers)



Source : DGAFP

Comme le montre le graphique précédent, la progression des effectifs des collectivités s'explique principalement par le développement de l'intercommunalité, qui n'a pas été compensée par une baisse équivalente des effectifs des communes.

Selon la DGCL, sur une période légèrement différente (2012-2022), le nombre d'agents des intercommunalités a crû de 112 100 (+48 %), hausse qui n'est pas compensée par la baisse de 38 200 agents (-3 %) observée dans les communes ; au total, les effectifs du « bloc communal » ont crû de 0,6 % par an en moyenne. Au cours de cette même période, les dépenses de personnel des intercommunalités ont augmenté de 78 %, contre 21 % pour celles des communes.

On observe ainsi un cumul de dépenses de personnel entre les communes et les intercommunalités, plutôt qu'un transfert des communes vers les intercommunalités, comme on aurait pu s'y attendre.

Le mouvement d'intercommunalisation n'a pas engendré les économies de personnel attendues de la mise en commun de certaines compétences. En outre, les rapprochements intervenus se sont généralement accompagnés d'un alignement par le haut des rémunérations et des conditions de travail, comme l'a souligné la Cour en 2022⁴⁴.

La Cour⁴⁵ a souligné l'absence de lisibilité du partage des compétences entre intercommunalités et communes. Il se manifeste par des transferts de compétences inaboutis, voire par l'exercice concurrentiel de certaines compétences et favorise l'empilement des dépenses de personnel entre les intercommunalités et les communes. Il provient notamment du faible encadrement de la définition de « l'intérêt communautaire »⁴⁶, qui entraîne des répartitions de compétences « à la carte », peu efficaces.

2 - Des tendances de fond à la hausse des dépenses

Les dépenses de personnel des collectivités ont augmenté de 20,6 % depuis 2016. L'accélération observable depuis 2022 (+ 10 % en cumul sur les deux années 2022 et 2023) reflète l'incidence des mesures d'augmentation indiciaire et indemnitaires dans les fonctions publiques décidées par le Gouvernement dans le contexte d'inflation.

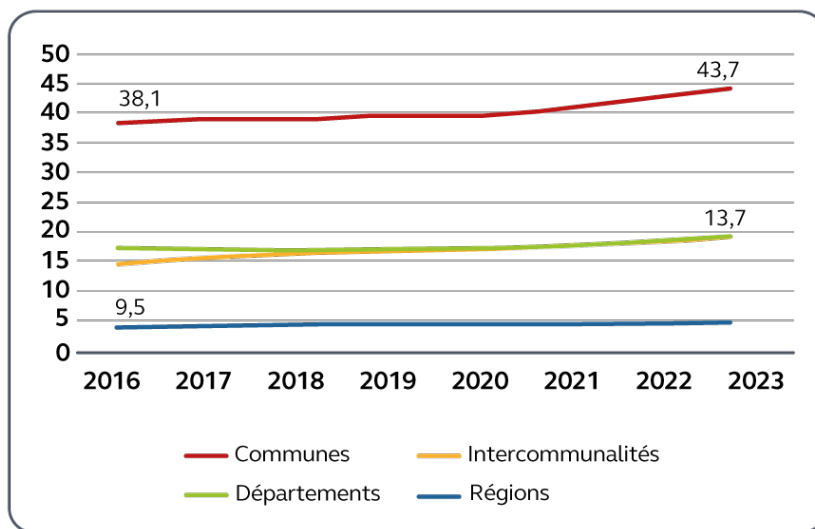
Le « bloc communal » (communes et intercommunalités) représente 75,0 % des dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités. Il s'agit de la catégorie de collectivités pour laquelle les frais de personnel représentent la part la plus importante de leurs dépenses (45,5 % pour les seules dépenses réelles de fonctionnement).

⁴⁴ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, octobre 2022.

⁴⁵ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, octobre 2022.

⁴⁶ Les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence de l'EPCI, tandis que celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent de la compétence des communes membres. L'existence d'un intérêt communautaire au titre d'une compétence déterminée doit être reconnue par deux tiers au moins des communes membres de l'EPCI.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses de personnel par catégorie de collectivités (2016-2023, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

En dehors de l'évolution des effectifs et des décisions collectives ou individuelles d'augmentation directe et indirecte⁴⁷ des rémunérations, la croissance des dépenses de personnel des collectivités traduit aussi l'incidence d'effets de structure liés à la composition de leurs effectifs.

En premier lieu, l'âge moyen croissant des effectifs de fonctionnaires titulaires entraîne un glissement vieillesse-technicité positif.

En outre, une part croissante des agents des collectivités sont de catégorie A (13 % en 2021 contre 9 % en 2011), par nature plus coûteuse. Cette évolution est notamment due à des mesures gouvernementales de bascule de plusieurs cadres d'emploi de la catégorie B vers la catégorie A. La catégorie C reste cependant prépondérante (75 % en 2021 contre 77 % en 2011), suivie de loin par la catégorie B (12 % contre 14 %).

Enfin, les nouveaux recrutements sont plus souvent qu'autrefois réalisés sous la forme d'emplois contractuels. La part des contractuels dans les effectifs des collectivités est ainsi passée de 18,9 % en moyenne en 2016 à 22,5 % en 2021. Compte tenu des difficultés de recrutement de certains profils spécialisés dont font état les collectivités, cette tendance

⁴⁷ Selon France urbaine, l'obligation pour les employeurs publics de financer au moins 50 % du coût des garanties de protection complémentaire santé de leurs agents, prévue par la loi du 9 août 2019 de transformation de la fonction publique, entraînerait une hausse de 0,9 % de la masse salariale des collectivités.

devrait se poursuivre en 2022 et 2023. Elle a un effet inflationniste sur les salaires versés, afin d’attirer des profils pour lesquels un emploi de titulaire apparaît insuffisamment attractif. Cette proportion est amenée à s’accroître, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ayant élargi le recours aux contractuels (contrat de projet, recrutement sur les emplois de direction, mise à disposition d’agents contractuels par les centres de gestion pour des missions permanentes).

Tableau n° 9 : effectifs de la fonction publique territoriale par statut (en %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctionnaires	77,9	77,2	76,5	75,9	75,3	74,5
Contractuels	18,9	19,7	20,4	21	21,7	22,5
Autres catégories et statuts (*)	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0

Source : DGAFP

(*) Assistants maternels notamment.

Les collectivités soulignent les difficultés de recrutement auxquelles elles sont confrontées. Le taux de difficulté de recrutement relevé par Pôle emploi dans son enquête « Besoins en main d’œuvre » atteignait ainsi 47 % en 2023 contre 24 % en 2012, avec une prédominance forte des métiers de la filière sociale et médico-sociale (taux de 48 % à 81 %), de la filière culture, sport et animation (taux de 51 % à 55 %) et de la filière technique (taux de 45 %). Si elles sont réelles, ces difficultés doivent être tempérées. En effet, les taux de difficulté à recruter restent très inférieurs à ceux de l’ensemble des employeurs (61 % en 2023). Ceci est encore plus vrai pour les communes, principaux employeurs territoriaux, qui demeurent la catégorie de collectivités la moins exposée, avec un taux de 40 %.

Ce manque d’attractivité peut être expliqué⁴⁸ en partie par le niveau relativement faible des salaires de la fonction publique territoriale⁴⁹. Les agents de catégorie C, plus nombreux au sein des collectivités, sont moins bien rémunérés que dans les deux autres versants de la fonction publique

⁴⁸ P. Laurent, C. Desforges, M. Icard, *L’attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport remis à la ministre de la transformation et de la fonction publique, janvier 2022.

⁴⁹ Les autres critères identifiés sont le manque de connaissance de la FPT, la rigidité hiérarchique, la forme de recrutement (concours), la complexité des procédures et l’exposition accrue aux risques professionnels.

(-84 € nets par mois en 2021). En revanche, les fonctionnaires territoriaux de catégorie A bénéficient d'un salaire net mensuel moyen supérieur de 8 % à la moyenne de la fonction publique.

Dans ce contexte, modérer l'évolution de la partie indemnitaire de la rémunération des fonctionnaires et des contractuels apparaît compliqué, d'autant qu'il s'agit du principal levier mobilisé par les collectivités pour favoriser l'attractivité et la fidélisation des agents⁵⁰.

3 - Impliquer les collectivités dans les décisions qui les concernent

a) Les mesures indiciaires

En 2022 et 2023, la croissance des dépenses de personnel trouve principalement son origine dans la dynamique de la partie indiciaire des rémunérations. Plus généralement, les décisions gouvernementales ont des effets importants sur la masse salariale des collectivités.

Pour l'année 2023, la DGCL estime l'impact des mesures gouvernementales à 5,5 Md€, dont 3,0 Md€ pour les revalorisations du point d'indice⁵¹, 1,0 Md€ pour les décrets « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », 0,1 Md€ pour les mesures du « Ségur de la Santé », 0,6 Md€ pour les revalorisations des catégories C et des bas salaires et enfin 0,8 Md€ pour la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat.

À la différence des autres mesures, le versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat avait un caractère facultatif pour les collectivités. Il leur était cependant difficile de ne pas la verser.

Pour 2024, la DGCL estime que ces mesures auront un impact supplémentaire en dépenses de 1,3 Md€, en prenant pour hypothèse que la prime de pouvoir d'achat a été intégralement versée en 2023.

Il pourrait être envisagé de ralentir l'évolution des dépenses de personnel des collectivités en différenciant la valeur du point d'indice de la fonction publique territoriale par rapport à celle de l'État. Cette proposition est en particulier portée par les récents rapports de MM. Éric

⁵⁰ 52 % des répondants mobilisaient le levier indemnitaire, devant la qualité de vie au travail (38 %), la protection sociale complémentaire (31 %), le télétravail (26 %) et l'action sociale (21 %) - baromètre HoRHizons 2023.

⁵¹ Hausses de 0,6 % au 1^{er} février 2017, de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023.

Woerth sur la décentralisation⁵² et Boris Ravignon sur les coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences⁵³. Ainsi, pour un même grade, échelon ou emploi, un fonctionnaire pourrait ne pas être rémunéré de la même manière selon la fonction publique dont il relève. Les fonctionnaires et les contractuels territoriaux ne bénéficieraient plus nécessairement des mêmes revalorisations du point d'indice que les agents de l'État.

Une évolution de cette nature soulèverait des difficultés de principe et pratiques importantes, soulignées par les organisations syndicales et les associations d'élus locaux. La fixation de mesures indiciaires propres à la fonction publique territoriale aurait en effet des inconvénients marqués :

- la création d'une fonction publique à plusieurs vitesses, avec un potentiel risque de rupture du principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires ;
- la constitution d'un frein à la mobilité et d'une concurrence entre les fonctions publiques, qui irait à l'encontre du renforcement des passerelles entre fonctions publiques ces dernières années ;
- le risque que l'évolution du point d'indice dans la fonction publique territoriale favorise une hausse non souhaitée pour la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière ;
- selon le dispositif retenu, l'apparition d'une concurrence entre collectivités au sein même de la fonction publique territoriale, les collectivités les plus aisées ayant les moyens de proposer des rémunérations plus attractives ;
- l'accroissement du poids relatif des primes dans la rémunération des fonctionnaires territoriaux, les collectivités étant sollicités pour compenser les écarts de rémunération avec les fonctionnaires l'État, alors que les réformes passées ont tenté de rééquilibrer les parts indiciaires et indemnitaires de la rémunération ;
- un basculement encore plus large des recrutements vers des effectifs contractuels plus coûteux ;

⁵² « Décentralisation : le temps de la confiance », 3 mai 2024, rapport établi à la demande du Président de la République.

⁵³ « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », 29 mai 2024, rapport établi à la demande du ministre chargé des comptes publics et de la ministre chargée des collectivités territoriales.

- l'adoption éventuelle de mesures plus favorables aux agents des collectivités qu'à ceux de l'État et des hôpitaux publics, ce qui susciterait des demandes reconventionnelles de la part de ces derniers.

Une décorrélation du point d'indice de la fonction publique territoriale par rapport à la fonction publique de l'État supposerait enfin de déterminer l'autorité compétente pour fixer la valeur du point. Sauf à favoriser l'inflation des salaires à l'initiative de collectivités disposant de marges de manœuvre financières importantes, il conviendrait d'écarter la fixation de la valeur du point par chacun des 45 000 employeurs locaux et d'attribuer cette responsabilité à une instance unique.

Plutôt que d'engager une décorrélation du point d'indice de la fonction publique territoriale aux risques significatifs et non souhaitée par les associations d'élus, il conviendrait 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, tout particulièrement celles qui concernent plus la fonction publique territoriale que la fonction publique de l'État (par exemple, les mesures indiciaires en faveur des agents de catégorie C, plus fortement représentés dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique de l'État). Les associations d'élus sont légitimement attachées à participer activement à la négociation annuelle obligatoire des salaires avec l'État et les représentants des hôpitaux publics, dont le précédent Gouvernement a annoncé la mise en place.

Mesure structurelle n° 1 : associer plus étroitement les représentants des collectivités locales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale (*ministres chargés des finances, de la fonction publique et des collectivités territoriales*).

*b) Une nécessaire contribution des collectivités à la sauvegarde
du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux*

La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gère un régime spécial de sécurité sociale couvrant les risques retraite et invalidité de près de 2,2 millions d'agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Depuis 2018, ce régime connaît un déficit croissant, de nature structurelle. En 2023, la CNRACL a dégagé un déficit de 2,5 Md€ (après 1,8 Md€ en 2022 et 1,2 Md€ en 2021). Tandis qu'un nombre croissant de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers part à la retraite, la base d'actifs cotisants du régime stagne, voire diminue sous l'effet notamment de

l'augmentation de la part des contractuels dans les effectifs des collectivités et des hôpitaux publics. Pour leur retraite de base, les contractuels des collectivités et des établissements publics de santé cotisent au régime général (caisse nationale d'assurance vieillesse ou CNAV).

Les déficits 2018 et 2019 (soit 1,3 Md€ en cumul) ont été repris par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et sont amortis par cette dernière. En revanche, les déficits des exercices 2020 et suivants (soit 7,1 Md€ en cumul fin 2023) sont financés par des emprunts à court terme effectués par le régime général de sécurité sociale pour son compte (par l'intermédiaire de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale), la CNRACL n'étant pas en mesure d'emprunter elle-même.

Le déficit annuel de la CNRACL pourrait atteindre 10 Md€ à l'horizon 2030 (en euros 2023), soit 0,3 % du PIB, sous l'effet notamment de la poursuite de la dégradation du rapport entre les cotisants et les retraités. La CNRACL serait alors la principale cause de déficit de l'ensemble du système de retraite. Il est indispensable d'écarter cette perspective en rééquilibrant cette caisse de retraite.

À la différence d'autres régimes spéciaux, bénéficiant de subventions d'équilibre de l'État (SNCF, RATP, Mines) ou de l'affectation d'impositions (Caisse nationale des industries électriques et gazières), la CNRACL doit assurer son équilibre financier par ses seules cotisations. Son retour à l'équilibre appelle nécessairement une hausse des taux de cotisation à la charge des employeurs territoriaux et hospitaliers.

Une première hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers, qui n'avait plus été relevé depuis 2017, a été appliquée en 2024. 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). 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 dérogoire au droit commun des cotisations maladie.

Dans ces conditions, le déficit de la CNRACL n'a pas été réduit par rapport à son évolution spontanée, mais a été transféré pour partie (à hauteur de 0,5 Md€) à l'assurance maladie. La contribution du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers au déficit global des administrations publiques n'a aucunement été réduite.

Les collectivités expriment leur réticence à assumer des hausses de cotisations à la CNRACL qui ne leur seraient pas compensées par l'État ou la sécurité sociale et souhaitent une réforme globale du périmètre de la caisse et de son modèle financier. Toutefois, leur recours croissant à des contractuels, qui cotisent au régime général, contribue au déficit de la CNRACL. En outre, les collectivités ne sauraient se désintéresser de l'avenir du régime de retraite d'une part prépondérante de leurs agents. Elles doivent donc prendre leur part à l'indispensable retour à l'équilibre financier de la CNRACL.

Afin de réduire effectivement la contribution du déficit de la CNRACL au déficit global des administrations publiques, les hausses de taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à effectuer ne devraient pas être compensées pour les employeurs territoriaux⁵⁴.

En soi, un retour à l'équilibre financier de la CNRACL permis par des hausses de taux de cotisation non compensées constituerait une contribution significative des collectivités au redressement des finances publiques. Cette contribution se manifesterait dès lors que, comme il est probable, la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités liée à l'augmentation des cotisations versées à la CNRACL ne serait pas intégralement compensée par une diminution de leur solde financier.

La hausse des taux de cotisation employeur à effectuer afin d'éteindre le déficit de la CNRACL à l'horizon 2030 (soit dix-huit points environ⁵⁵) serait à engager dès 2025.

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 (*ministres chargés de la sécurité sociale, des finances et des collectivités territoriales*).

⁵⁴ S'agissant des employeurs hospitaliers, elle devrait être intégrée aux dépenses d'assurance maladie consacrées aux hôpitaux publics dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

⁵⁵ Une hausse d'un point du taux de cotisation employeur procure environ 570 M€ de recettes supplémentaires à la CNRACL, dont 340 M€ au titre des employeurs territoriaux.

4 - Des actions porteuses d'économies structurelles à mener

a) Agir sur le temps de travail et l'absentéisme

En 2022, la durée annuelle effective travaillée des agents de la fonction publique territoriale était de 1 564 heures en moyenne. Cette durée était inférieure de 43 heures (soit 2,7 %) à la durée légale de 1 607 heures.

Tableau n° 10 : évolution des durées annuelles effectives travaillées des agents à temps complet (en heures)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FPE (hors enseignants)	1 675	1 738	1 753	1 727	1 739	1 666	1 661	1 677
FPT	1 544	1 568	1 598	1 598	1 587	1 533	1 579	1 564
FPH	1 554	1 607	1 601	1 600	1 598	1 667	1 605	1 587
Fonction publique (hors enseignants)	1 590	1 634	1 649	1 641	1 640	1 610	1 612	1 606

Source : DGAFP

Une estimation effectuée par la DGCL en avril 2024 par l'analyse d'un échantillon de collectivités fait apparaître une prise en compte progressive par les collectivités de l'enjeu du respect des règles en matière de temps de travail⁵⁶. Ainsi, 85 % des communes ont défini des règles en la matière (contre 66 % en 2022) et 95 % de leurs délibérations respectent la règle des 1 607 heures (contre 70 % en 2022). Le taux de conformité des délibérations départementales est de 92 %, tandis que celui des régions n'atteint que 80 %⁵⁷. L'association Régions de France avance cependant que cette dernière proportion est sous-estimée.

Malgré cette mise en conformité progressive, de nombreuses dérogations à la durée légale du travail persistent, au motif de sujétions⁵⁸ liées à la nature des missions ou aux cycles de travail. La nature de ces sujétions continue encore souvent à s'éloigner de la recommandation du rapport de M. Philippe Laurent de 2016 sur le temps de travail dans la

⁵⁶ La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a abrogé les régimes dérogatoires à la durée légale de 1 607 heures.

⁵⁷ Contre 92 % lors du dernier bilan, les nouvelles remontées des régions faisant baisser le ratio.

⁵⁸ Article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

fonction publique de réserver les dérogations à la durée légale du travail aux sujétions affectant la santé des agents. D'après la DGCL, le contrôle de l'État sur ces dérogations, à travers le contrôle des délibérations des collectivités, a une portée très limitée.

La résorption de l'écart de la durée moyenne travaillée à la durée légale permettrait aux collectivités de réduire leurs effectifs de 2,7 %, soit 52 000 agents. Cela correspondrait à une économie annuelle de près de 1,3 Md€ (en euros 2023).

L'enjeu de la durée effective du temps de travail concerne aussi les arrêts de travail. Pour l'année 2019, précédant la crise « Covid », la DGCL recensait en moyenne 26,2 jours d'absence par agent occupant un emploi permanent. Bien que le vieillissement des effectifs contribue à l'augmentation de la durée des arrêts de travail et que la récente réforme des retraites soit de nature à la favoriser encore, des marges d'optimisation transparaissent. En effet, le nombre moyen de jours d'arrêts de travail varie fortement en fonction de l'employeur. Ainsi, en 2021, au regard d'une moyenne nationale de 27,2 journées, le nombre moyen de jours d'absence était de 14,1 pour les communes de moins de 1 000 habitants contre 34,5 pour celles de plus de 100 000 habitants.

L'importance de l'absentéisme et un temps de travail en moyenne toujours inférieur à sa durée légale invitent à prioriser les efforts sur les chantiers relatifs aux ressources humaines. En particulier, les sujétions particulières à l'origine de durées dérogatoires à la durée légale pourraient être mieux encadrées et contrôlées. Comme l'a encore récemment relevé la Cour⁵⁹, des collectivités ont maintenu un nombre élevé de régimes dérogatoires, tandis que d'autres ont contourné les obligations légales par des régularisations « de façade ». Des contrôles menés par les préfectures soulignent également la persistance de durées du travail inférieures à la durée légale de 1 607 heures, à travers l'octroi de congés dont le fondement juridique est fragile. En dépit de nombreuses instructions adressées aux préfets pour contrôler le respect des dispositions légales, le contrôle de légalité préfectoral manque de moyens d'investigation et peine à sanctionner les situations dérogeant à la durée légale, ainsi que l'a montré la Cour dans son rapport sur le contrôle de la légalité des actes des collectivités⁶⁰.

⁵⁹ Cour des comptes, *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, novembre 2023.

⁶⁰ Cour des comptes, *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, septembre 2022.

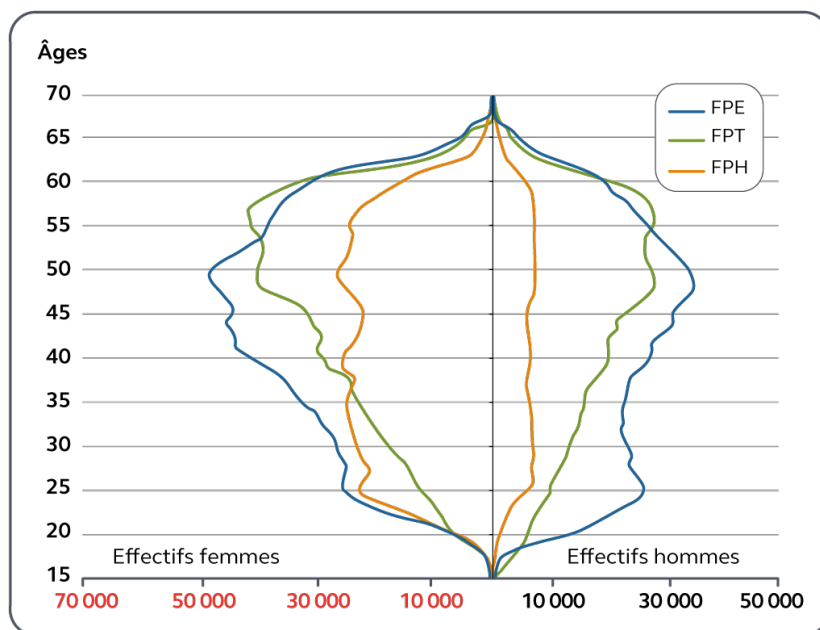
Par ailleurs, la Cour a relevé des ambiguïtés concernant l'octroi de journées de solidarité et de jours de fractionnement. Elles concernent en particulier les autorisations spéciales d'absence (ASA) pour motifs familiaux, utilisées par certains employeurs locaux pour réduire la durée du travail au moyen de conditions souvent plus généreuses que celles de la fonction publique de l'État ou d'une définition plus large des événements éligibles. Or, le décret prévu par l'article 45 de la loi de 2019 pour déterminer la liste et les conditions d'octroi des ASA liées à la parentalité ou à certains événements familiaux n'a toujours pas été publié.

En matière de lutte contre l'absentéisme non lié à des facteurs médicaux avérés, des actions peuvent également être menées bien que les collectivités constatent souvent leur difficulté à agir. Une étude commandée par l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités a cependant identifié un ensemble de bonnes pratiques, en particulier l'amélioration des conditions de travail, une responsabilisation accrue des responsables des services, la modulation du régime indemnitaire pour favoriser la présence des agents, l'amélioration de la coordination entre suivi médical et attentes des services de l'employeur et le contrôle de la réalité des arrêts de travail pour maladie.

b) Saisir l'opportunité des départs en retraite pour repenser la structure d'emploi et l'organisation du travail

Comme le montre la pyramide des âges ci-après, la fonction publique territoriale est, des trois fonctions publiques, celle qui compte la plus forte proportion d'agents âgés de 50 ans et plus.

**Graphique n° 6 : pyramide des âges des trois fonctions publiques
au 31 décembre 2021**



Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2023 (DGAFP)

D'après les projections du modèle Canopée de la Caisse des dépôts et consignations, 7 % des effectifs de la fonction publique territoriale vont partir à la retraite chaque année à compter de 2023. Cette proportion pourrait atteindre 10 % chaque année à compter de 2035.

Toutes choses égales par ailleurs, ces départs représenteront 5 Md€ de masse salariale à remplacer par an à compter de 2025 et 6 Md€ par an à partir de 2032.

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 systématique, mais soit l'occasion d'un réexamen des organisations, procédures et modalités de travail consommatrices en ressources. Toutefois, seules 5 % des collectivités interrogées en 2023 pour l'enquête HoRHizons envisageaient la baisse des effectifs comme un levier de réduction de la masse salariale.

Il revient aux collectivités de mieux appréhender les opportunités d'amélioration de l'efficacité de leurs organisations, par la mise en place d'un pilotage prospectif des départs en retraite (se traduisant par exemple par la tenue régulière de revues des emplois vacants).

Au plan national, il pourrait être retenu pour objectif de ramener d'ici 2030 les effectifs des collectivités à leur niveau du début des années 2010, en ne remplaçant qu'une partie des agents partant en retraite. En prenant pour référence par exemple ceux à fin 2011 (1,76 million), les effectifs d'agents publics locaux, titulaires et contractuels, seraient réduits d'un peu plus de 100 000, soit 5,5 %. Au regard de leurs dépenses 2023, les collectivités pourraient réaliser à partir de 2030 une économie annuelle de 4,1 Md€ (en euros 2023) sur leurs dépenses de fonctionnement (soit une économie d'un peu plus de 0,8 Md€ en moyenne au cours des années 2025 à 2029 prises individuellement).

Proposition d'économies n° 1 : 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 (*collectivités*).

Baisse de la dépense locale.

Économies attendues :

- alignement du temps de travail sur la durée légale : 1,3 Md€ par an ;
- retour des effectifs des collectivités à leur niveau du début des années 2010, par le non-remplacement d'une partie des agents partant à la retraite : économie pouvant atteindre 4,1 Md€ par an à partir de 2030.

B - Des dépenses d'achats à optimiser

1 - Une forte progression des dépenses d'achats, tirées notamment par l'inflation

En 2023, les dépenses d'achats de biens et de services des collectivités se sont élevées à 48,9 Md€, soit 17,2 % du total de leurs dépenses et 23,1 % de leurs seules dépenses réelles de fonctionnement.

Dans ce total, le « bloc communal » concentre un peu plus de 80 % des achats des collectivités (39,1 Md€ en 2023). Les communes représentent à elles seules 46 % des achats (22,5 Md€, soit 20,1 % du total de leurs dépenses et 27,1 % de leurs seules dépenses réelles de fonctionnement). À l'image des dépenses de personnel, il est possible

d'observer un cumul plutôt qu'un transfert des dépenses d'achats des communes vers les intercommunalités. Ainsi, les dépenses d'achats des intercommunalités (17,0 Md€, soit 27,8 % du total de leurs dépenses et 39,2 % de leurs seules dépenses de fonctionnement) ont crû de 55,2 % depuis 2016, tandis que celles des communes ont augmenté de 23,2 %.

À l'inverse du « bloc communal », les dépenses d'achats représentent des postes de dépenses plus faibles pour les régions (5,0 Md€, soit 13,2 % du total de leurs dépenses et 21,0 % des seules dépenses réelles de fonctionnement en 2023) et, plus encore, les départements (4,6 Md€, soit 6,0 % du total de leurs dépenses et 7,3 % des dépenses de fonctionnement).

Il est à noter une forte dispersion de ces dépenses, qui varient de 129,5 € par habitant pour le premier décile à 469 € pour le dernier décile pour les communes, et de 66,1 € à 295,9 € entre ces mêmes déciles pour les intercommunalités. Il est de même pour les régions, avec des dépenses variant entre 30 € par habitant pour l'Ile-de-France et 99 € par habitant pour la région Centre et atteignant près de 250 € par habitant en Corse.

Le taux de croissance annuel moyen des dépenses d'achats des collectivités atteint 4,1 % entre 2016 et 2023, soit un rythme plus rapide que celui des dépenses de fonctionnement (+ 2,4 %) ou du total des dépenses des collectivités (+ 3,1 %). Cette croissance s'avère également supérieure à celle des dépenses de consommations intermédiaires de l'État jusqu'en 2014 et depuis 2020.

Comme l'IGF l'a récemment souligné⁶¹, la répartition des achats de biens et de services diffère d'une catégorie de collectivité à l'autre. Ainsi, les études et prestations de services, l'électricité, les fournitures d'entretien, la maintenance et l'entretien et la réparation des voies et réseaux constituaient les cinq premiers postes de dépenses des communes. Les intercommunalités se distinguent par le poids des dépenses d'études et de prestations de services. Les départements consacrent leurs achats aux transports, aux contrats de prestations de services publics et aux voies et réseaux. Les achats des régions portent quant à eux sur des contrats de prestations de service, les transports, la rémunération d'intermédiaires ainsi que la publicité, la communication et les relations publiques. De manière générale, ce dernier poste (1,7 Md€ toutes collectivités confondues en 2023) représente une part non négligeable des achats des collectivités et est assez dynamique, avec des dépenses en hausse de 12,5 % depuis 2019.

⁶¹ Inspection générale des finances, *Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, octobre 2023.

2 - De bonnes pratiques de nature à permettre des économies importantes

Les modalités de maîtrise des dépenses d'achats des collectivités sont connues et documentées⁶². Elles font l'objet de conseils aux acheteurs diffusés par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, relayés par les associations d'élus dans des guides à destination de leurs membres⁶³.

Cinq pratiques d'optimisation des achats à généraliser

Une définition exhaustive et précise des besoins, qui permet de rationaliser la demande exprimée et d'estimer correctement le montant du marché.

Un travail de prospection et de recensement des fournisseurs, afin de stimuler la concurrence entre ces derniers et d'évaluer leur capacité à répondre aux besoins de l'acheteur.

Une meilleure maîtrise des possibilités offertes par les règles de la commande publique des marchés, en particulier grâce à l'allotissement, procédé facilitant l'accès d'un plus grand nombre d'entreprises aux marchés publics et, ainsi, un renforcement de la concurrence.

La massification des achats, qui renforce le pouvoir de négociation des acheteurs, favorise des économies d'échelle pour les fournisseurs, permet de rationaliser les moyens humains et techniques consacrés par les collectivités aux procédures d'achat et renforce la sécurité juridique des achats réalisés par le recours à des entités davantage professionnalisées.

Un suivi rigoureux de l'exécution des marchés.

Bien qu'exigeant une mise en œuvre parfois complexe, ces bonnes pratiques pourraient permettre à terme la réalisation d'économies significatives, bien que difficiles à évaluer précisément. Le programme PHARE pour les achats hospitaliers, lancé en 2011, prévoyait ainsi la réalisation de 910 M€ d'économies sur trois ans entre 2012-2014, puis 2015-2017, pour un montant total d'achats hospitaliers de 18 Md€, soit 5 %

⁶² Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, *La fonction achats des collectivités territoriales*, Revue de dépenses, avril 2016.

⁶³ France urbaine a ainsi publié un guide en 2019 sur la mise en œuvre opérationnelle du *sourcing*. Intercommunalités de France a publié des fiches pratiques et un guide sur la commande publique responsable en 2023 et en 2024.

d'économies. La méthodologie retenue ambitionnait toutefois d'atteindre 3 à 5 % d'économies par an⁶⁴. Les économies d'achat moyennes sur la période 2016-2018 par la direction des achats de l'État atteignaient quant à elles 13,4 %. Enfin, les estimations de l'UGAP⁶⁵ portent sur un gain de 8,4 % en moyenne.

Aussi, la mise en place d'un plan ambitieux de maîtrise des achats des collectivités devrait viser un objectif de 10 % d'économies, soit environ 5 Md€ par an à moyen ou long terme (en euros 2023).

Les collectivités éprouvent cependant des difficultés à s'approprier et à mettre en œuvre les bonnes pratiques d'achat. Elles peuvent apparaître théoriques pour nombre de communes de petite taille ou de taille moyenne, dont les achats sont limités. Ainsi, la moitié des communes ont un volume d'achats inférieur à 100 000 € par an, qui entraîne des obligations de mise en concurrence limitées, et ne disposent que de quatre agents en moyenne pour réaliser l'ensemble de leurs tâches administratives ; ils sont ainsi peu susceptibles d'être spécialisés dans les achats publics. Tel n'est pas le cas cependant des communes et intercommunalités d'une certaine taille, des départements et des régions qui disposent d'agents spécialisés dans la commande publique et de directions dédiées.

Autre difficulté parfois évoquée, des collectivités peuvent faire face à un nombre restreint de fournisseurs locaux, aux tarifs élevés par rapport au marché, ce qui limite leur capacité de négociation.

Afin de massifier et de simplifier les achats, les collectivités peuvent recourir à des centrales d'achats (UGAP, Resah, centrales d'achat des régions Île-de-France, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes ou encore centrale d'achat locale de Nouvelle-Aquitaine) ou bien à des groupements de commandes. L'IGF fournit ainsi l'exemple d'une économie de 50 % réalisée par la centrale d'achat locale de Nouvelle-Aquitaine (AMPA) en matière de téléphonie mobile. À cet égard, le rapport établi par M. Boris Ravignon⁶⁶ préconise de simplifier les règles applicables aux groupements de commande.

Outre une modération du prix unitaire, les collectivités peuvent également jouer sur les quantités de produits ou de services achetés, en

⁶⁴ Programme PHARE, *Calculer et utiliser les gains achats*, novembre 2011.

⁶⁵ Inspection générale des finances, *Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, octobre 2023.

⁶⁶ « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », 29 mai 2024, rapport établi à la demande du ministre chargé des comptes publics et de la ministre chargée des collectivités territoriales.

réduisant leur consommation. Face aux pressions inflationnistes de 2022 et 2023, les collectivités ont ainsi réalisé des opérations d'optimisation de l'éclairage public, de réduction du gaspillage alimentaire, de sobriété énergétique dans les bâtiments publics, etc. Au total, une réduction de 15 % de la consommation énergétique permettrait de réaliser un milliard d'euros d'économies sur les achats des collectivités, dans les conditions économiques de 2022. À ce titre, des économies pourraient être dégagées sur les achats d'énergie au moyen des nouveaux contrats d'achats directs d'énergie renouvelable (« *price purchase agreement* ») introduits par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Devant les difficultés rencontrées par les communes de petite taille pour optimiser leurs achats, une mutualisation accrue des compétences dans le cadre intercommunal, voire départemental pourrait être recherchée.

En outre, un partage accru des données permettrait aux acheteurs publics de disposer de valeurs de référence, en particulier concernant les prix. L'IGF propose ainsi de s'appuyer sur un acteur de confiance, comme les associations de collectivités ou l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), pour recueillir et faciliter l'échange d'informations sur les volumes et prix de biens et services prioritaires, comme la fourniture d'énergie.

Proposition d'économies n° 2 : généraliser l'adoption de bonnes pratiques en matière d'achats publics, notamment la massification des achats et mutualiser les circuits d'achats entre les collectivités (*collectivités*).

Baisse de la dépense locale.

Économie attendue : 1 Md€ en 2025, 3 Md€ en 2027.

C - Des dépenses d'investissement à cibler davantage sur les équipements « verts » ou essentiels

1 - Une forte progression des dépenses d'investissement, soutenues par des concours de l'État

Entre 2017 et 2023, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales ont progressé de 4,8 % par an en moyenne, pour s'établir à 55 Md€.

Au total, les collectivités assurent environ 60 % de l'investissement public. En leur sein, les deux tiers des dépenses sont portés par le « bloc communal ».

L'effort d'investissement des collectivités est soutenu par les concours financiers de l'État. Ces concours sont de deux natures : le fonds de compensation de la TVA (6,7 Md€ en 2023 et 7,1 Md€ prévus par la loi de finances pour 2024) et des dotations à l'investissement (4 Md€ d'autorisations d'engagement en 2023 et en 2024, dont 2 Md€ au titre du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ou « fonds vert », créé en 2023). Ils représentent un cinquième environ des dépenses d'équipement des collectivités.

Principal dispositif visant à soutenir l'investissement local, le FCTVA est un prélèvement sur les recettes fiscales et non fiscales de l'État, qui a pour objet de compenser la TVA supportée par les collectivités sur leurs dépenses réelles d'investissement⁶⁷ et dont le montant prévu par la loi de finances annuelle a un caractère évaluatif – et non limitatif. Son montant est déterminé en appliquant un taux forfaitaire de 16,404 %⁶⁸ à une assiette de dépenses d'investissement éligibles⁶⁹, étendue en 2024 aux dépenses d'aménagement (pour un coût d'environ 250 M€ pour l'État en 2026, une fois achevée la montée en charge de cette mesure).

⁶⁷ N'étant pas assujetties à la TVA, les collectivités ne peuvent récupérer la TVA ayant grevé leurs dépenses.

⁶⁸ Art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁹ Art. L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

Il s'agit d'une recette libre d'emploi, non affectée à un projet, venant abonder la section d'investissement des collectivités. Si les collectivités de petite taille établissent le plan d'investissement d'un projet en prenant en compte cette ressource, cela est moins le cas pour les collectivités de grande taille, pour lesquelles le FCTVA représente une ressource assez stable en raison de la régularité des dépenses d'investissement.

Les soutiens financiers de l'État financent des équipements des collectivités nombreux – leur stock représente 69 % du PIB (contre 56 % en Italie et 44 % en Allemagne) - et en bon état⁷⁰, avec toutefois de fortes disparités d'un territoire à l'autre. Ce patrimoine s'accroît avec par exemple 3 800 équipements sportifs mis en service depuis 2016 (+3 %) et 13 784 km de voirie départementale et communale construits depuis 2015 (+1,3 %). De manière générale, l'IGF souligne combien les décisions d'investissement relèvent de choix locaux. Les communes investissent dans de nouveaux équipements ou opèrent une montée en gamme dans les services rendus plutôt qu'elles ne recherchent des économies d'échelle entre elles dans le cadre des intercommunalités.

Les besoins d'investissement induits par la transition écologique vont s'accroître dans les années à venir. Le rapport Pisani-Ferry – Mahfouz⁷¹ estime ainsi que 25 à 34 Md€ de dépenses publiques additionnelles par an seront nécessaires, dont 10 Md€ pour les bâtiments publics et 4 Md€ pour les infrastructures qui reposent en grande partie sur l'investissement des collectivités. L'IGF évalue les besoins bruts d'investissement des collectivités à 21 Md€ par an d'ici à 2030 pour atteindre la neutralité carbone, dont 6 Md€ pour l'adaptation au changement climatique et 15 Md€ pour l'atténuation des effets de ce dernier. Les besoins de financement portent en particulier sur la rénovation thermique des bâtiments (7 Md€ par an), le transport ferroviaire (2,5 Md€) ou encore les réseaux d'eau et d'assainissement (2,2 Md€). Une part de ces besoins est d'ores et déjà couverte par les investissements actuels des collectivités.

⁷⁰ Le Forum économique mondial lui attribue la note de 6,1 sur 7, contre 5,4 pour la moyenne des pays de l'OCDE.

⁷¹ France Stratégie, J. Pisani-Ferry, S. Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

2 - Concilier la préservation de dépenses essentielles avec la rationalisation de la dépense globale

Du point de vue de la maîtrise des finances publiques, des enjeux de sens contraire s'attachent aux dépenses d'investissement des collectivités.

Il importe de préserver la capacité des collectivités à investir en particulier dans la transition écologique, mais aussi dans certains équipements « bruns » essentiels (ponts, certaines voiries, par exemple) dont un défaut de maintenance pourrait engendrer des coûts plus élevés à terme. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027 rejoint cette préoccupation en ne fixant pas d'objectif, tout au moins explicite⁷², de réduction des dépenses d'investissement des collectivités.

Pour autant, au regard de la forte croissance des dépenses d'investissement ces dernières années et de l'importance des concours financiers de l'État, un effort de rationalisation de ces derniers et de maîtrise des dépenses d'investissement semble possible tout en préservant les priorités relatives à la transition écologique et le maintien en état d'équipements « bruns » essentiels.

Ces objectifs de sélectivité accrue des dépenses d'investissement des collectivités et des concours de l'État qui contribuent à leur financement apparaissent d'autant plus justifiés que certaines décisions d'investissement peuvent apparaître contestables.

Comme l'a relevé la Cour⁷³, « *certain 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 par exemple en matière de voirie, de centres aquatiques ou de stades municipaux.

Une orientation mieux assurée des dépenses d'investissement appellerait une évaluation plus fréquente des projets d'investissements locaux. Comme l'a relevé la Cour⁷⁴, cette évaluation demeure presque inexistante dans les collectivités, compte tenu de l'absence d'obligation en la matière. Une obligation d'évaluation socio-économique préalable pourrait être étendue aux projets les plus coûteux des collectivités, par exemple les opérations d'investissement supérieures à 20 M€ pour les

⁷² Au motif du cycle électoral municipal, une baisse des dépenses d'investissement des collectivités est anticipée en 2026 (année des élections) et 2027 (année suivante).

⁷³ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2023.

⁷⁴ Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, mai 2021.

EPCI et communes de plus de 200 000 habitants. À cela s'ajoute la nécessité d'accroître l'ingénierie technique mise à disposition des collectivités par l'État, l'IGF proposant de regrouper l'offre d'ingénierie des agences de l'État sous l'autorité du préfet de département sur le modèle en vigueur pour l'ANCT, et de développer l'accompagnement en matière de transition écologique.

Préserver la réalisation d'investissements essentiels tout en modérant la dépense globale peut emprunter plusieurs modalités, notamment une rationalisation des concours financiers de l'État (cf. partie III) ou une évolution des règles d'amortissement des équipements locaux.

3 - Appliquer des règles d'amortissement des équipements publics plus rigoureuses

Les dotations aux amortissements des immobilisations ont pour objet d'identifier et de dégager les financements nécessaires au maintien en l'état du patrimoine et d'assurer ainsi la soutenabilité financière des investissements dans le temps.

Elles constituent des dépenses obligatoires à la charge des collectivités. Enregistrées à leur section de fonctionnement, elles limitent, toutes choses égales par ailleurs, leurs autres dépenses de fonctionnement.

Toutefois, l'amortissement fait l'objet de nombreuses dérogations relatives à la nature des actifs et à la collectivité considérée. Ainsi, les communes de plus de 3 500 habitants et les EPCI ont la faculté de ne pas amortir les bâtiments non productifs ou non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. De fait, en 2022, seules 9 % des dépenses d'équipement des communes de plus de 3 500 habitants (11 % pour les EPCI) devaient obligatoirement être amorties.

Au regard de ce constat, le champ de l'amortissement obligatoire des communes de plus de 10 000 habitants et des EPCI pourrait être étendu afin de correspondre à celui des régions et départements, ceci uniquement pour les immobilisations nouvelles, tandis que la voirie serait obligatoirement amortie. Cette mesure, dont la portée est plus large que le projet actuel du gouvernement tendant à étendre l'amortissement aux seuls actifs de voirie, aurait un impact estimé à 188 M€ pour les communes

concernées et à 126 M€ pour les EPCI la première année, soit respectivement 0,4 % et 0,3 % de leurs dépenses de fonctionnement⁷⁵.

En outre, les collectivités ont la faculté de neutraliser, en enregistrant un produit dans leur comptabilité, la charge de fonctionnement liée à l'amortissement. Dans ce cas de figure, les dotations n'ont pas d'incidence sur le résultat de la section de fonctionnement du budget des collectivités et ces dernières ne sont pas tenues de dégager l'autofinancement nécessaire à la couverture de l'amortissement. À l'heure actuelle, départements et régions peuvent neutraliser budgétairement les amortissements de bâtiments administratifs et scolaires, de voirie et de subventions d'équipement, ce qui représentait 41 % des dotations aux amortissements des régions et 28 % de celles des départements en 2022.

La neutralisation de la charge liée à l'amortissement au budget des collectivités pourrait être réservée aux investissements « verts ». Cette mesure, qui serait limitée aux nouveaux investissements, aurait un impact estimé à 220 M€ la première année par l'IGF sur la section de fonctionnement des départements et régions, et de 410 M€ si ce dispositif était étendu aux EPCI et communes de plus de 10 000 habitants. L'interruption de la neutralisation des charges d'amortissement serait limitée toutefois aux nouveaux investissements.

Les associations d'élus ont toutes fait part de leur opposition à ces mesures. Celles-ci pèseraient sur le résultat de la section de fonctionnement et contraindraient les collectivités à réaliser des économies sur d'autres dépenses de fonctionnement afin de maintenir un même niveau de solde excédentaire (épargne brute) de cette dernière. Toutefois, ces mesures n'auraient aucun effet négatif sur la trésorerie des collectivités⁷⁶. En contraignant les collectivités à reconnaître plus largement les dépenses futures nécessaires au maintien de la valeur d'usage de leurs équipements, elles renforceraient la capacité des collectivités à les financer.

⁷⁵ Inspection générale des finances, *Revue de dépenses – L'investissement des collectivités territoriales*, octobre 2023.

⁷⁶ Les charges relatives aux dotations aux amortissements ne donnent pas lieu à des décaissements.

Proposition d'économie n° 3 : instaurer une obligation d'amortissement de l'ensemble des biens des communes et des intercommunalités et limiter aux investissements « verts » les possibilités de neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Modification de normes comptables.

Économies attendues sur les autres dépenses de fonctionnement :

- extension de l'obligation d'amortissement : 314 M€ par an à partir de 2025 ;
- limitation des possibilités de neutralisation budgétaire des amortissements : 410 M€ par an à partir de 2025.

D - Des leviers transversaux d'économies à mobiliser

1 - Favoriser une intégration accrue des communes et des intercommunalités

Les bilans dressés par la Cour en 2019⁷⁷ et par l'Institut des politiques publiques en 2021⁷⁸ sur la fusion des régions effectuée en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») ont souligné l'absence de gains d'efficience lié à ce redécoupage territorial, qui a pu au contraire conduire à des hausses de coûts en matière notamment de rémunération des personnels et d'indemnités des élus.

De même, la Cour⁷⁹ a souligné l'insuffisante utilisation des mécanismes institutionnels de mutualisation des moyens mis en place dans le cadre de la décentralisation. De ce fait, les dépenses de personnel, d'achat ou d'équipement connaissent des doublons, notamment entre les communes et les intercommunalités.

⁷⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales - Fascicule 2 : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 2019.

⁷⁸ Institut des politiques publiques, *Fusion des régions, quels effets perceptibles par la population ?* juin 2021.

⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel – La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver*, mars 2023.

Devant ce constat, la Cour a recommandé⁸⁰ de formuler plus nettement « *des projets de territoire, assis sur des compétences mieux délimitées et prolongés par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement* », mais aussi de développer la formule de la commune - communauté⁸¹, instaurée en 2019 et restée sans application à ce jour.

Comme l'a relevé la Cour dans son rapport public annuel de 2023⁸² consacré à la décentralisation, les collectivités mutualisent encore insuffisamment leurs moyens d'action. Une enquête publiée par Intercommunalités de France en septembre 2021 soulignait pourtant l'étendue des mutualisations possibles. Ainsi, seule la moitié des services techniques, des systèmes d'information et des demandes d'autorisation d'urbanisme faisaient l'objet de mutualisations de portée variable. C'était uniquement le cas d'un tiers des services support (ressources humaines, finances, juridique) et des services liés à des compétences partagées. Un quart seulement des services de commande publique, de communication et de direction générale étaient mutualisés.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait rendu obligatoire l'établissement de schémas de mutualisation à l'échelle de chaque intercommunalité. Ils devaient permettre d'évaluer l'impact des mutualisations sur les dépenses de fonctionnement des intercommunalités et des communes qui en sont membres. L'élaboration de ces schémas est devenue facultative depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Comme l'a préconisé la Cour⁸³, cette obligation devrait être rétablie afin d'amener les intercommunalités et les communes qui en sont membres à développer les mutualisations internes aux ensembles intercommunaux.

La dynamique des communes nouvelles pourrait également être relancée, à travers de nouvelles incitations financières, la réduction du

⁸⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022 – Fascicule 2*, octobre 2022.

⁸¹ La loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires permet aux communes de se constituer en commune-communauté, qui est une commune nouvelle née de la fusion de toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI, et emportant la dissolution de cet établissement et la substitution de la commune nouvelle à ce dernier (art. L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales).

⁸² Cour des comptes, Rapport public annuel, *La décentralisation 40 ans après*, mars 2023.

⁸³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022 – Fascicule 2*, octobre 2022.

nombre de communes étant gage d'un exercice plus efficace et homogène des compétences qui leur sont confiées.

2 - Rationaliser les dispositifs de contractualisation

La contractualisation⁸⁴ est un mode généralisé de co-construction de l'action publique entre l'État et les collectivités et entre les collectivités.

Les contractualisations ont été développées pour organiser des coopérations. La logique de « bloc de compétences » affirmée par l'acte I de la décentralisation n'a, en effet, pas conduit à distinguer clairement les domaines d'intervention respectifs de l'État et des différentes catégories de collectivités. Sur 24 domaines de compétences recensés par la DGCL, 19 voient l'intervention des quatre échelons étatiques et de collectivités ; les cinq autres associent deux ou trois échelons. De fait, la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques requiert leur coopération mutuelle.

Toutefois, le foisonnement des dispositifs contractuels a des effets inflationnistes sur les dépenses des collectivités. Les coopérations entre collectivités restent trop souvent ponctuelles et ne visent qu'exceptionnellement à assurer la cohérence globale des interventions des partenaires concernés. L'État, les départements et les régions mènent de fait des politiques parallèles de soutien aux collectivités du « bloc communal », à travers les subventions d'investissement et de fonctionnement qu'ils leur accordent.

Alors que les départements versent les montants les plus élevés de subventions d'investissement (13,5 Md€ en cumul entre 2016 et 2022, suivis par les régions à hauteur de 10,0 Md€), la plupart de leurs contrats de territoire avec les communes et leurs groupements sont conçus et utilisés comme de simples canaux de soutien financier.

Les intercommunalités, principales signataires des contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) lancés par l'État, n'ont pas de rôle dans la répartition et la priorisation des financements prévus par ces derniers : l'État accorde les subventions aux porteurs de projet qui sont principalement les communes.

⁸⁴ Sur ces aspects, voir également *Les finances publiques locales 2023, fascicule 2, La contractualisation : un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer*, octobre 2023.

Mesure structurelle n° 3 : rétablir l'obligation d'établir un schéma de mutualisation interne à chaque intercommunalité et tenir compte du degré d'intégration interne aux intercommunalités dans l'attribution de subventions de fonctionnement et d'investissement (*ministre chargé des collectivités territoriales*).

II - Ralentir l'évolution des recettes des collectivités territoriales

Il pourrait être envisagé de concevoir une nouvelle génération de contrats assouplis par rapport aux « contrats de Cahors » ou ceux prévus par le projet de loi de programmation des finances publiques. Ainsi, les trajectoires de dépenses et de solde fixées par la loi de programmation des finances publiques pourraient être plus individualisées par catégorie de collectivités et, au sein de chaque catégorie, par groupe de collectivités présentant des situations similaires (en fonction du niveau de leur richesse relative par habitant⁸⁵). Un rôle accru de négociation des contrats pourrait être accordé aux préfets. Un éventuel dépassement de l'évolution convenue des dépenses de fonctionnement pourrait être uniquement sanctionné par l'exclusion des concours de l'État à l'investissement, sans que soient appliquées des reprises sur les recettes de fonctionnement.

Interrogées dans le cadre de la préparation du présent rapport, les associations de collectivités ont unanimement rejeté le principe d'une nouvelle contractualisation d'objectifs de dépenses et de solde avec l'État, même avec un encadrement moins contraignant, au motif qu'elle porterait atteinte à leur conception de la libre administration des collectivités.

Bien qu'une action sur les dépenses apparaisse comme l'instrument le plus direct pour associer les collectivités à l'effort de redressement des finances publiques, modérer l'évolution des recettes qu'elles peuvent employer pour effectuer des dépenses pourrait s'avérer non seulement plus admissible pour une partie des collectivités, mais aussi plus efficace.

Du point de vue des collectivités, la modération des recettes préviendrait toute forme d'intervention de l'État dans leur gestion, à travers la fixation d'une norme plus ou moins rigide d'évolution de leurs dépenses et l'application de sanctions si elle n'est pas respectée.

⁸⁵ Telle qu'appréciée en fonction des principaux critères de péréquation financière entre collectivités que constituent le potentiel financier et le revenu moyen par habitant.

Pour l'État, la modération des recettes des collectivités, si elle porte sur les transferts financiers qu'il attribue aux collectivités – essentiellement des parts d'impôts nationaux transférées et des prélèvements sur recettes – aurait un impact direct sur le niveau de ses recettes et donc sur son solde.

Les règles d'équilibre des budgets des collectivités garantiraient l'efficacité du ralentissement de leurs recettes pour l'évolution de la situation d'ensemble des finances publiques. En effet, contrairement à l'État, les collectivités ne peuvent emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement ou le remboursement du capital d'emprunts.

La réduction des ressources directement employables par les collectivités par rapport à leur trajectoire actuelle serait par ailleurs une modalité d'action de l'État plus diffuse et équitable que l'action directe de ce dernier sur leurs dépenses : elle inscrirait l'ensemble des collectivités dans une démarche de modération de leurs dépenses, alors que les « contrats de Cahors » et ceux qui auraient pu leur succéder faisaient peser la contrainte sur les seules collectivités de grande taille.

Une action sur les recettes des collectivités devrait toutefois veiller à tenir compte des disparités de situation entre collectivités et à préserver la situation de celles qui ont un faible niveau de ressources au regard des charges qu'elles ont à financer.

Différentes mesures pourraient contribuer à modérer la progression des recettes des collectivités locales.

A - Supprimer l'indexation automatique des valeurs locatives cadastrales

Le « bloc communal » présente une situation particulière par rapport aux autres collectivités. Les communes et intercommunalités, qui ont représenté 60 % de la dépense locale en 2023, jouissent de la situation financière la plus favorable : en 2023, leur épargne brute a encore augmenté, alors que celles des régions et, plus encore, des départements, ont baissé. En outre, elles conservent une part toujours significative

d'impôts locaux sur lesquels elles exercent un pouvoir de taux ou de tarif, contrairement aux départements⁸⁶ et aux régions⁸⁷.

En 2023, pour le « bloc communal », la taxe foncière sur les propriétés bâties a représenté 39,7 Md€ de recettes, tandis que la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'est établie à 1,1 Md€ (soit 27,1 % des recettes de fonctionnement du « bloc communal » et 38,9 % de celles des communes au total). Par rapport à 2022, les recettes des taxes foncières ont progressé de 9,9 %, sous l'effet de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales sur les locaux d'habitation (+ 7,1 %) et d'une augmentation de leur taux d'imposition par 16 % des communes. La revalorisation des valeurs locatives cadastrales explique également en partie l'augmentation du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (8,4 Md€ en 2023, soit + 7,6 %).

En 2024, les recettes de taxes foncières seraient dynamiques (+4,7 % selon le programme de stabilité).

Depuis 2018, les valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation font l'objet d'une revalorisation annuelle au moyen d'un coefficient forfaitaire tenant compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation. Cette indexation automatique en fonction de l'inflation constatée favorise la hausse des recettes immédiatement employables par les collectivités. Elle conduit par ailleurs à rendre moins urgente la révision des valeurs locatives cadastrales en fonction des loyers constatés, chantier d'équité pour les contribuables locaux pourtant essentiel et à nouveau repoussé (de deux années) par la loi de finances pour 2023 (à 2028).

Un retour à la situation antérieure, avec la fin de l'automatisme, permettrait d'apprécier chaque année l'opportunité de procéder à une revalorisation des valeurs locatives cadastrales, et le cas échéant, du niveau de cette revalorisation.

Ainsi, en prenant pour référence une inflation de 1,7 %, telle qu'anticipée par le programme de stabilité pour l'année 2024, un gel des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation conduirait à modérer les recettes de taxe foncière de 0,5 Md€ en 2025, toutes choses égales par

⁸⁶ La part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été transférée aux communes et à leurs groupements en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, chapitre 2 : « L'autonomie financière des collectivités territoriales : une notion débattue, un dialogue avec l'État à mieux structurer », octobre 2023.

ailleurs, et de 1,6 Md€ en 2027. En cas de sous-indexation d'un point, les moindres recettes seraient ramenées à 0,3 Md€ en 2025 et à 0,9 Md€ en 2027. Indirectement, ce gel ou cette sous-indexation pourraient entraîner des hausses de recettes pour l'État à travers la TVA ou l'impôt sur les sociétés par un effet retour sur la consommation des ménages et les coûts de production des entreprises.

Tableau n° 11 : gel ou sous-indexation des valeurs locatives cadastrales (en Md€)

	2023	2024	2025	2026	2027
Dynamique spontanée	29,1	30,5	31,0	31,5	32,1
Gel des valeurs locatives	-	-	- 0,5	- 1,1	- 1,6
Sous-indexation d'un point	-	-	- 0,3	- 0,6	- 0,9
Hypothèses (PSTAB 2024-2027)					
Inflation	-	2,5 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %

Source : Cour des comptes

Les effets de la désindexation des valeurs locatives cadastrales sur l'évolution des recettes du « bloc communal » pourraient cependant être atténués par la hausse continue des taux d'imposition fixés par les communes et les intercommunalités.

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 (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Gel ou sous-indexation de recettes (lois de finances 2025, 2026 et 2027).

Baisse de recettes attendue : jusqu'à 0,5 Md€ en 2025, 1,1 Md€ en 2026 et 1,6 Md€ en 2027 :

- gel des VLC : 0,5 Md€ en 2025, 1,1 Md€ en 2026 et 1,6 Md€ en 2027 ;
- sous-indexation des VLC : 0,3 Md€ en 2025, 0,6 Md€ en 2026 et 0,9 Md€ en 2027.

B - Rationaliser à enveloppe constante les concours de l'État à l'investissement

1 - Réduire le FCTVA

Les limites marquées du FCTVA justifient de le réformer. Tout d'abord, il stimule l'investissement local de manière indiscriminée, l'État finançant n'importe quelle dépense d'équipement, y compris celles qui s'écartent des objectifs de la politique nationale (par exemple de nouveaux investissements « bruns » préjudiciables à l'environnement), ne respectent pas certaines normes techniques ou dupliquent des équipements existants. Ne tenant pas compte de la richesse relative des collectivités, le FCTVA rétribue celles ayant les moyens d'investir. Étant perçu en année n+2 après que la dépense ait été réalisée, il ne suit pas les besoins de financement des collectivités. Enfin, il incite les collectivités à construire ou à acquérir des équipements plutôt qu'à les louer, ce qui n'est pas toujours justifié.

Une budgétisation complète du FCTVA est parfois évoquée dans l'objectif d'allouer les fonds aux projets les plus pertinents au regard des objectifs de politique publique, de prioriser la transition écologique, de tenir compte de la richesse relative des collectivités dans l'allocation des fonds et de réaliser des économies grâce au ciblage de l'intervention de l'État.

La Cour⁸⁸ préconise une évolution moins radicale, consistant à réduire le taux de prise en charge des dépenses d'équipement par le FCTVA et à redéployer les sommes ainsi économisées à des emplois ciblés, notamment le financement des dépenses d'investissement liées à la transition écologique.

Au regard du montant prévu par la loi de finances initiale pour 2024, soit 7,1 Md€, une diminution d'un point du taux de prise en charge des dépenses d'investissement par le FCTVA permettrait de redéployer 430 M€.

2 - Regrouper les dotations à l'investissement et les orienter prioritairement vers la transition écologique

Parallèlement au FCTVA, l'État verse aux collectivités des dotations de soutien à l'investissement, notamment la dotation à l'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert ». En 2024, le montant total de ces concours atteint 4,0 Md€ en autorisations d'engagement (dont 2,0 Md€ au titre des dotations « classiques » et 2,0 Md€ au titre du « fonds vert »).

Pour les projets d'équipement qui en bénéficient, les dotations à l'investissement se cumulent avec le FCTVA. Elles peuvent également se cumuler entre elles. Ces cumuls sont nombreux, croissants⁸⁹ et préjudiciables à la qualité de la dépense publique. Des effets d'aubaine et de substitution peuvent être relevés. L'IGF⁹⁰ estime ainsi qu'une hausse de 1 € des dotations et subventions à l'investissement de l'État est corrélée à un accroissement de 0,73 € des dépenses d'équipement des collectivités bénéficiaires. Au total, 20 à 30 % des soutiens financiers de l'État ne se répercuteraient pas dans les dépenses d'équipement et contribueraient à réduire l'autofinancement ou l'endettement des collectivités.

Enfin, la multiplicité des circuits de financement des investissements des collectivités concourt à alourdir les charges administratives de traitement des dossiers par les préfetures, la gestion des dotations à l'investissement mobilisant 432 ETPT en 2022.

⁸⁸ Note thématique, « Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir », juillet 2023.

⁸⁹ Un cumul avec la DETR a concerné un tiers des projets aidés par la DSIL en 2021.

⁹⁰ Inspection générale des finances, *Revue de dépenses – Les investissements des collectivités territoriales*, octobre 2023.

Au regard de ces constats, il convient de donner une lisibilité et une cohérence accrue aux concours financiers de l'État au financement des investissements locaux, tout en les orientant davantage vers des priorités stratégiques, notamment la transition écologique.

À enveloppe financière constante, les concours financiers de l'État à l'investissement pourraient être rationalisés autour de trois instruments :

- un instrument concourant spécifiquement au financement des projets d'investissement concourant à la transition écologique, à destination de l'ensemble des collectivités, afin de les aider à faire face aux besoins importants en la matière grâce à des ressources substantiellement plus élevées que celles du « fonds vert » et de la part des autres dotations (DSIL et DETR notamment) aujourd'hui consacrée à des investissements de cette nature ;
- un outil destiné à accompagner les collectivités fragiles sur le plan financier pour l'ensemble de leurs investissements non « verts ». Cette fragilité pourrait être appréciée en fonction de critères de richesse relative par habitant ;
- le FCTVA, qui continuerait à financer, avec un taux de prise en charge moindre que celui en vigueur, l'ensemble des dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités.

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 (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

C - Encadrer et mieux répartir des transferts financiers de l'État aux collectivités

1 - La réduction de la part forfaitaire de la DGF entre 2014 et 2017, un outil efficace mais non reproductible

La réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a constitué l'instrument privilégié d'association des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques au cours de la dernière décennie.

a) Une action indirecte efficace sur les dépenses des collectivités

La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019 avait fixé à 10,75 Md€ le montant de la baisse des concours financiers de l'État pour la période 2015-2017. Au total, la DGF a été réduite de 10,6 Md€ entre 2013 et 2017⁹¹. Le total des concours financiers de l'État a été abaissé d'un montant équivalent, de 58,2 Md€ en 2013 à 47,1 Md€ en 2017, soit un recul de 19 %.

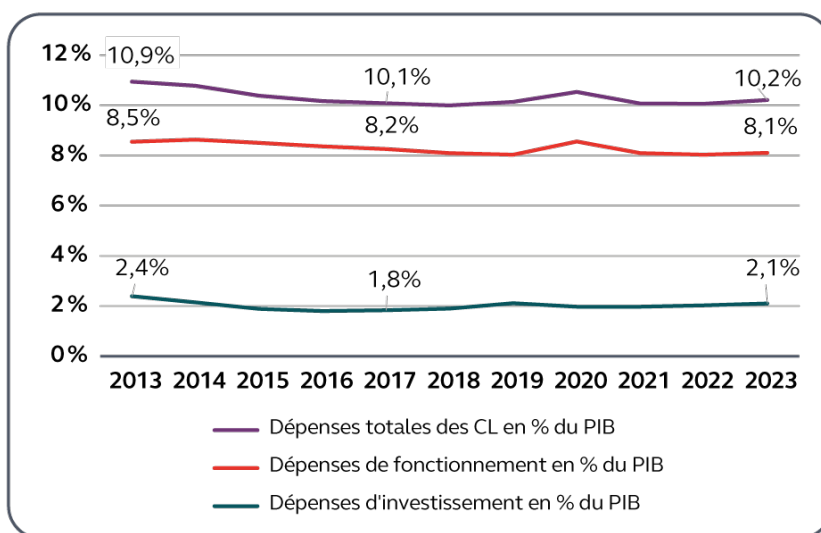
Comme la Cour l'a souligné en septembre 2018⁹², la baisse des concours financiers de l'État a permis de porter un coup d'arrêt temporaire à la progression de la dépense locale. Si l'impact de la baisse de la DGF a été atténué par le dynamisme de la fiscalité locale et de la fiscalité transférée (notamment des DMTO), la réduction de ce concours en valeur absolue a permis de stabiliser les transferts financiers de l'État, qui avaient progressé de près de 50 % en dix ans. Les dépenses de fonctionnement ont connu une inflexion sensible : en moyenne annuelle, elles ont progressé de 1,4 % sur la période 2013-2017, contre 3 % entre 2010 et 2013.

La réduction des dotations a également eu un effet important sur les dépenses d'investissement. Tant les dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement des collectivités rapportées au PIB ont baissé.

⁹¹ La baisse programmée de 11,5 Md€ de la dotation forfaitaire consolidant d'anciennes recettes fiscales locales (taxe locale sur les ventes, supprimée en 1966) a été atténuée par une augmentation des dotations de péréquation.

⁹² Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018.

Graphique n° 7 : part des dépenses des collectivités dans le PIB



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee en comptabilité nationale

b) Un instrument qui ne peut être réemployé en l'état

Il paraît difficile de faire à nouveau reposer la contribution des collectivités au redressement des finances publiques sur une réduction de la DGF.

En effet, contrairement à la période 2014-2017, toutes les catégories de collectivités ne perçoivent plus la DGF ; tel est le cas des régions depuis 2018, qui perçoivent une fraction de TVA à la place de la DGF.

En outre, certains départements (Paris et les Yvelines) et, plus encore, certaines communes (832 en 2023, dont Paris) ne sont plus affectataires de la dotation forfaitaire de la DGF en raison de leur richesse élevée⁹³, alors que c'était sur celle-ci qu'avait été imputée la réduction du montant global de la DGF.

Si la réduction de la DGF devait à nouveau être le pivot de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, les collectivités favorisées s'en trouveraient paradoxalement dispensées alors que ce sont elles qui disposent des ressources les plus élevées, en termes relatifs, pour y participer.

⁹³ Appréciée en fonction du rapport entre leur potentiel financier et la moyenne nationale de ce dernier.

2 - Élargir le champ de la norme d'évolution des transferts de l'État et assurer son respect

Les transferts financiers de l'État aux collectivités (près de 150 Md€ au total en 2023) prennent trois formes principales. Par ordre croissant d'importance, il s'agit de crédits budgétaires, de prélèvements sur les recettes fiscales et non fiscales de l'État (notamment la DGF et le FCTVA) et de transferts d'impôts nationaux ou de fractions d'impôts nationaux.

Cette dernière catégorie de recettes a pris une importance croissante avec la compensation de transferts de compétences de l'État aux collectivités au titre des différents actes de la décentralisation et 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).

Depuis 2021, les transferts financiers de l'État représentent plus de la moitié des recettes des collectivités (53,5 % en 2023). Une modération de leur progression pourrait constituer un vecteur efficace de maîtrise des recettes des collectivités, et donc indirectement, de leurs dépenses. En effet, ces dernières années ont fait apparaître une hausse des dépenses parallèle au dynamisme des ressources des collectivités, porté par la part croissante de la fiscalité transférée, alors que la réduction de la part des impôts locaux votés par les assemblées délibérantes a pu réduire l'incitation à modérer les dépenses. En 2023, les impôts locaux ne finançaient plus qu'un cinquième des dépenses des collectivités, contre un tiers en 2018.

a) Un objectif d'évolution des transferts de l'État au périmètre étroit

Pas plus que celles qui l'ont précédées, la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 n'identifie l'évolution globale des transferts financiers de l'État aux collectivités comme le vecteur essentiel de la transmission de la politique des finances publiques de l'État en leur direction.

Ainsi, la loi de programmation fixe à nouveau un objectif d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités, mais celui-ci continue à porter sur une part minoritaire (41,5 Md€ soit à peine 27 % du montant prévisionnel pour 2024 de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités), de fait la moins dynamique de ces transferts. Cette part correspond aux prélèvements sur recettes, à l'exception du FCTVA à caractère évaluatif, et aux crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* du ministère de l'intérieur.

Le périmètre de l'objectif d'évolution des concours fixé par la loi de programmation 2023-2027 reste largement calqué sur la composition des

transferts financiers de l'État de la fin des années 1990, alors que celle-ci a été bouleversée depuis lors.

Ainsi, l'objectif n'intègre pas la TVA affectée aux collectivités (52,1 Md€ en 2023), qui est pourtant la première de leurs recettes depuis 2021. En effet, la TVA compense la suppression de la DGF des régions depuis 2018⁹⁴, celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales depuis 2021 et celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les régions depuis 2021 et pour les départements et les intercommunalités depuis 2023. En 2023, elle a procuré aux régions plus de la moitié de leurs recettes de fonctionnement (53,8 %), plus du quart aux départements (28,7 %) et près d'un quart aux intercommunalités (24,7 %).

En 2023, les recettes de TVA ont été peu dynamiques (+ 1,9 % pour les encaissements à périmètre constant), après deux années de forte augmentation (+ 9,4 % en 2022 et + 14,4 % en 2021 à périmètre constant, dans le contexte de la sortie de la crise sanitaire). Cependant, elles augmentent à moyen terme au même rythme que l'activité économique.

Autre recette dynamique transférée par l'État, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ou TSCA (9,2 Md€ en 2023, en hausse de 7,2 % cette même année), qui compense avec d'autres recettes des transferts de compétence et la suppression de la taxe professionnelle en 2010, n'est pas non plus intégrée à l'objectif d'évolution des concours financiers de l'État défini par la loi de programmation.

L'absence d'intégration de la TVA et de la TSCA au périmètre de l'objectif apparaît d'autant plus incohérente qu'il intègre des transferts de l'État ayant pour objet, comme ces impôts transférés, de compenser des suppressions⁹⁵ ou des réductions⁹⁶ d'impôts locaux et des transferts de compétences⁹⁷.

⁹⁴ Le projet de loi prévoyait une extension du périmètre de l'objectif à la fraction de TVA correspondante.

⁹⁵ La DGF, qui compense la suppression de la taxe locale sur les ventes en vigueur avant 1966.

⁹⁶ La fraction de la DGF qui compense depuis 2004 la suppression de la « part salaires » de l'ancienne taxe professionnelle et un prélèvement sur recettes à caractère évaluatif qui compense depuis 2021 la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

⁹⁷ Une fraction de la DGF compense des transferts de compétences aux départements.

Compte tenu de son périmètre étroit, l'objectif a peu d'influence sur l'évolution des dépenses des collectivités, alors que les transferts financiers de l'État, entendus dans le sens large précité, représentent plus de la moitié de leurs recettes de fonctionnement et d'investissement, comme il a été indiqué. Alors que la loi de programmation n'a pas défini de dispositif d'encadrement direct des dépenses des collectivités, l'État se prive ainsi d'un instrument indirect à même de peser sur leur évolution.

Dans une note publiée en juillet 2023⁹⁸, la Cour a préconisé d'encadrer l'ensemble des transferts financiers de l'État en direction des collectivités pour en maîtriser l'évolution et les faire participer au redressement des finances publiques.

b) Un objectif non respecté

Sur le périmètre étroit qui est le sien, l'objectif d'évolution des transferts financiers de l'État n'est pas même respecté.

Afin d'assurer ce respect, les augmentations de concours compris dans le champ de l'objectif (en particulier la DGF et le prélèvement sur recettes compensant la réduction de moitié des bases des locaux industriels) sont en principe compensées par la minoration de certains prélèvements sur recettes, dénommés « variables d'ajustement » de la construction des lois de finances annuelles. Ces « variables d'ajustement », dont le montant est figé de longue date, se rapportent notamment à la taxe professionnelle, impôt supprimé en 2010⁹⁹.

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.

Fin 2022, l'objectif fixé par la loi de programmation 2018-2022 avait été dépassé de 1,3 Md€, dont 650 M€ au titre de la seule année 2022.

⁹⁸ Note thématique, « Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir », juillet 2023.

⁹⁹ En 2024, le montant des « variables d'ajustement » non mobilisées dans le cadre de la construction des lois de finances annuelles atteint 3,6 Md€. Il s'agit notamment de la dotation de compensation de la dotation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), d'une dotation de garantie de reversement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDTTP), de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et d'une dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité locale (dite « dotation carrée »).

Malgré le relèvement du plafond des concours de l'État par rapport à l'année 2022 (38,1 Md€) par la loi de programmation 2023-2027 (à hauteur de 3 Md€¹⁰⁰), l'objectif a été dépassé de 350 M€ en 2023 (41,41 Md€ au regard d'une enveloppe de 41,06 Md€). Cette même année, le montant des « variables d'ajustement » a été réduit de seulement 15 M€.

Compte tenu d'une réduction des « variables d'ajustement » limitée à 47 M€, l'objectif de concours financiers de l'État fixé pour 2024 par la loi de programmation (41,5 Md€) a été dépassé de 245 M€ (dont 100 M€ de majoration du montant de la DGF au-delà de l'augmentation de 220 M€ prévue par le projet de loi de finances).

*

Les associations d'élus ont fait part à la Cour de leur opposition à un élargissement du périmètre de la norme d'évolution des transferts financiers de l'État à l'ensemble de ces transferts et à une réduction accrue des « variables d'ajustement » par les lois de finances annuelles afin d'assurer le respect de la norme d'évolution des transferts sur le champ étroit qui est aujourd'hui le sien.

La place des transferts financiers de l'État, pris dans leur ensemble, dans les recettes et les dépenses publiques, et le constat d'un dépassement systématique de la norme d'évolution des transferts fixée par la loi de programmation des finances publiques sur un champ étroit justifient cependant la mise en œuvre de ces mesures, trop longtemps différées.

À court terme, après les faibles niveaux de 2023 et de 2024, le montant de la réduction annuelle des « variables d'ajustement » pourrait être porté aux niveaux de 2013 à 2015, compris entre 200 M€ et 300 M€.

Proposition d'économie n° 5 : fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales couvrant la totalité de leur montant et assurer son respect en majorant le montant des réductions des « variables d'ajustement » dans les lois de finances annuelles (*ministre chargé des finances*).

Baisse de recettes pour les collectivités et hausse de recettes pour l'État (lois de finances 2025, 2026 et 2027).

Économie attendue : 0,2 Md€ à 0,3 Md€ par an à partir de 2025 (au titre du périmètre étroit de l'objectif en vigueur).

¹⁰⁰ Afin de tenir compte de la création du prélèvement sur recettes compensant la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels (3,3 Md€), la pérennisation de crédits au départ temporaires de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales* (0,5 Md€) et la hausse de la DGF en 2023 (0,3 Md€).

3 - Réviser les clés de répartition des transferts financiers

La répartition des transferts de l'État entre les collectivités repose principalement sur des données obsolètes. C'est le cas des concours qui compensent des transferts de compétence en fonction du coût historique pour l'État des compétences transférées. C'est aussi le cas de ceux qui compensent les pertes de recettes liées à la suppression d'impôts locaux (taxe locale sur les ventes avant 1979, taxe professionnelle avant 2010, taxe d'habitation sur les résidences principales avant 2021, CVAE avant 2021 ou 2023) ou d'anciens concours de l'État (DGF des régions avant 2018) en fonction des montants historiques de recettes fiscales des collectivités.

S'agissant de la DGF, la part de celle-ci qui est répartie entre les collectivités en fonction de données historiques reste encore majoritaire (67,5 % du total en 2023), malgré l'imputation sur cette part de l'essentiel de la réduction de la DGF en valeur absolue entre 2014 et 2017 et de la hausse des dotations de péréquation, réparties en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges.

Au total, sur 150 Md€ de concours financiers de l'État en 2023 127 Md€ environ, soit 85 %, sont répartis en fonction de situations révolues, souvent de longue date. Font notamment exception à cette situation les fractions de péréquation de la DGF, le FCTVA et la plupart des dotations sur crédits budgétaires.

Le remplacement depuis 2021 d'impôts locaux (taxe d'habitation sur les résidences principales et CVAE) par des fractions de TVA accentue ce phénomène. En effet, ces fractions sont réparties en fonction d'une clé correspondant aux anciennes recettes supprimées, sauf exception¹⁰¹.

S'agissant des concours financiers de l'État, 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.

¹⁰¹ Afin d'inciter les collectivités du « bloc communal » à continuer à accueillir de nouvelles entreprises ou des extensions d'entreprises, la part dynamique de la recette de TVA qui leur est affectée en compensation de la suppression de la CVAE est répartie dans le cadre d'un fonds national de l'attractivité économique des territoires (0,6 Md€ en 2023). En application des décrets n° 2023-364 du 13 mai 2023 (année 2023) n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 (années 2024, 2025 et suivantes), ce fonds est réparti entre les collectivités du « bloc communal » comme l'étaient les recettes de la CVAE (un tiers au titre des valeurs locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises et deux-tiers au titre des effectifs salariés sur le territoire des communes).

Si les clés de répartition ne sont pas modifiées afin de prendre en compte les évolutions démographiques, une partie des collectivités bénéficiera de plus en plus de montants excessifs de transferts financiers de l'État au regard de leurs besoins, ce qui est propice à la réalisation de dépenses ayant une moindre utilité collective. Dans le même temps, d'autres collectivités pourraient manquer de ressources. À titre d'illustration, 55 départements gagneraient des habitants entre 2021 et 2040, tandis que 46 en perdraient selon les projections de l'Insee. Pour un grand nombre de départements, le coût ou le gain financier lié à la stabilité des clés de répartition des transferts de l'État sera tout sauf mineur : selon l'Insee, 20 départements gagneraient plus de 5 % d'habitants et 16 en perdraient plus de 5 %.

Il convient ainsi de répartir les transferts financiers de l'État entre les collectivités sur la base de données contemporaines, reflétant la démographie et leur niveau relatif de richesse. Afin de maîtriser ses effets redistributifs, le redéploiement des transferts de l'État devrait être défini à la suite de simulations détaillées visant à en apprécier les conséquences par collectivité et sa mise en œuvre être lissée dans le temps.

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 (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

D - Ralentir la dynamique des transferts financiers de l'État à travers la fiscalité transférée

Les réformes de la fiscalité locale menées depuis 2017 par l'État, et non sollicitées par les collectivités, ont modifié substantiellement le panier de recettes de ces dernières. En effet, des impôts locaux de premier plan (taxe d'habitation sur les résidences principales et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) ont été supprimés et compensés par l'affectation de parts du premier impôt de l'État (TVA). Les impôts nationaux transférés par l'État représentaient ainsi 31 % des recettes des collectivités en 2023, contre 15 % en 2017. Le montant de ces ressources dynamiques des collectivités n'est pas plafonné. Compte tenu de la situation dégradée des finances publiques, il convient d'examiner les modalités possibles d'une limitation de leur évolution, malgré l'opposition exprimée par les associations d'élus à des mesures de cette nature.

1 - Écrêter une partie de la dynamique de la fiscalité transférée

Bien que l'exercice 2023 ait connu une faible élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance, qui pourrait se poursuivre en 2024, une dynamique positive de la fiscalité transférée aux collectivités est attendue à partir de 2025. En effet, le programme de stabilité d'avril 2024 anticipe une évolution spontanée des prélèvements obligatoires un peu inférieure à l'activité au cours des trois années 2025, 2026 et 2027. En 2024, les recettes de TVA des collectivités croîtraient de 3,2 %. Leur progression serait un peu inférieure à l'évolution nominale du PIB, mais traduirait une hausse en volume de 0,7 %.

Si les collectivités ont pu bénéficier de mécanismes visant à garantir un montant minimum de recettes transférées lors des réformes de la fiscalité locale, aucun plafond ne limite en revanche la dynamique de la fiscalité nationale qui leur est affectée. Les régions bénéficient ainsi de la totalité de l'évolution des recettes de TVA qui compensent la suppression de la DGF depuis 2018 et celle de la CVAE depuis 2021. Les départements bénéficient de la totalité de l'évolution de la TVA, compensant la disparition des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties depuis 2021¹⁰², et celle des recettes de CVAE depuis 2023. Il en va de même des intercommunalités s'agissant de la compensation par la TVA de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales depuis 2021 et de la CVAE depuis 2023.

La Cour a examiné d'autres répartitions possibles de la dynamique des recettes de TVA et de TSCA que celles en vigueur.

a) La TVA

À raison d'un peu plus de 52 Md€ de TVA transférés aux collectivités en 2023, et en se fondant sur les hypothèses de croissance et d'inflation du programme de stabilité ainsi que sur une élasticité de la TVA par rapport au PIB inférieure à 1 (0,6), les transferts de TVA aux collectivités pourraient croître de 1,1 Md€ en 2024. Sans écrêtement, et en prenant pour hypothèse une élasticité de 1 entre 2025 et 2027, les recettes de TVA affectées aux collectivités pourraient progresser au total de 5,5 Md€ entre 2024 et 2027.

¹⁰² Les recettes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont été réaffectées aux communes dans le cadre du schéma de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Afin de tenir compte de l'effet de l'inflation sur les dépenses des collectivités, seule pourrait être écartée la part de la dynamique attribuable à la croissance en volume du PIB, ce qui induirait 0,7 Md€ de moindres transferts en 2025 et 2,7 Md€ de moindres transferts en 2027.

L'écèlement des recettes de TVA pourrait être modulé selon les catégories de collectivités, voire au sein d'une même catégorie, afin de tenir compte de l'hétérogénéité de la situation financière des collectivités. Ainsi, l'écèlement pourrait être moindre pour les départements et régions, dont la situation financière est moins favorable que celle des intercommunalités (part importante des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements, enjeu des investissements liés à la transition écologique pour les régions, baisse tendancielle de l'accise sur l'énergie affectée aux régions et aux départements).

La restitution au budget de l'État 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. Avec la taxe d'habitation sur les résidences principales, les collectivités bénéficiaient seulement l'année suivante de l'inflation constatée, à travers la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en fonction de l'indice des prix à la consommation sur un an publié par l'Insee en novembre. Avec la TVA, les collectivités bénéficient dès l'année en cours de l'effet favorable de l'inflation sur leurs recettes.

**Tableau n° 12 : écètements possibles de la dynamique de TVA
(en Md€)**

	2023	2024	2025	2026	2027
Dynamique spontanée	52,1	53,1	54,7	56,6	58,6
Écèlement de la croissance en volume	-	-	- 0,7	- 1,7	- 2,7
Hypothèses (PSTAB 2024-27)					
Inflation		2,5 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Croissance en volume		1,0 %	1,4 %	1,7 %	1,8 %
Élasticité TVA/PIB		0,6	1	1	1

Source : Cour des comptes

b) La taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Un mécanisme similaire pourrait être appliqué à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Ainsi, la dynamique de la TSCA apporterait 1,3 Md€ à l'horizon 2027 pour les départements, seule catégorie de collectivités affectataires de cette taxe. Comme pour la TVA, seule la part de la dynamique qui dépasse l'inflation pourrait être écrêtée afin de couvrir l'impact de l'inflation sur les dépenses des départements. Dans cette perspective, l'écrêtement atteindrait 0,8 Md€ en 2027.

Départements de France objecte à cette proposition que l'État a transféré trois fractions de TSCA aux départements¹⁰³, qui correspondent à des dépenses obligatoires pour les deux premières et au financement des services départements et de secours (SDIS) pour la troisième.

Dans la proposition de la Cour, les départements conserveraient toutefois une partie de la dynamique des recettes de TSCA. En outre, les recettes de TSCA dont ils continueraient à bénéficier au titre de la compensation de transferts de compétences continueraient à s'inscrire à un niveau beaucoup plus élevé que celui imposé par les dispositions constitutionnelles, qui limitent l'obligation de compensation par l'État au coût historique pour ce dernier des compétences transférées, une compensation fondée sur tout ou partie du coût actualisé des compétences transférées constituant une simple faculté.

**Tableau n° 13 : écrêtements possibles de la dynamique de TSCA
(en Md€)**

	2023	2024	2025	2026	2027
Dynamique spontanée	9,2	9,6	10,0	10,5	10,9
Écrêtement de la croissance en volume	-	-	- 0,3	- 0,5	- 0,8
Hypothèses					
Inflation (PSTAB 2024-27)		2,5 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Hausse de la TSCA (hausse moyenne constatée entre 2018 et 2023)		4,4 %	4,4 %	4,4 %	4,4 %

Source : Cour des comptes

¹⁰³ Au titre de l'acte II de la décentralisation (loi n°2004-908 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), de la réforme de la fiscalité locale (loi de finances pour 2011) et pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours (loi de finances pour 2005).

Proposition d'économie n° 6 : écrêter l'augmentation en volume des recettes de TVA et de TSCA affectées aux collectivités et la réaffecter au budget de l'État (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Baisse de recettes pour les collectivités et hausse de recettes pour l'État (lois de finances 2025, 2026 et 2027).

Évolution attendue :

- écrêtement de la dynamique de TVA : jusqu'à 0,7 Md€ en 2025, 1,7 Md€ en 2026 et 2,7 Md€ en 2027 ;
- écrêtement de la dynamique de TSCA : 0,3 Md€ en 2025, 0,5 Md€ en 2026 et 0,8 Md€ en 2027.

2 - Consacrer la dynamique de la fiscalité transférée au renforcement des dispositifs collectifs de résilience financière

De manière alternative ou cumulative avec l'écrêtement d'une partie de la dynamique positive des recettes fiscales transférées par l'État aux collectivités, en fonction du dosage respectif de ces deux instruments, il pourrait être envisagé d'affecter une partie de cette dynamique à des fonds de résilience financière par catégorie de collectivités. Ces fonds procureraient aux collectivités concernées une protection plus forte que celle procurée collectivement aux départements face aux aléas affectant l'évolution des recettes de droits de mutation à titre onéreux.

a) Des dispositifs de mise en réserve en vigueur pour les seules recettes de droits de mutation à titre onéreux

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont une recette cyclique, dont l'évolution dépend du nombre et du prix des transactions immobilières. Pour ce motif, la Cour estime que leurs recettes ne devraient pas être affectées aux départements, dont les dépenses sont principalement constituées par des dépenses sociales dynamiques, sur lesquelles les départements ont peu de marges d'action autonome.

Trois dispositifs ont été créés afin de mettre en réserve, au niveau national et local, une partie des recettes de DMTO :

- un mécanisme collectif de mise en réserve pour l'ensemble des départements, adossé au fonds national de péréquation des DMTO créé par la loi de finances pour 2012. Au-delà d'un montant de

prélèvement sur les recettes de DMTO destiné à la péréquation (1,6 Md€), une mise en réserve peut être décidée par le comité des finances locales (CFL). En 2021, la totalité du surplus a été mise en réserve (soit 58 M€). En 2022, une part prépondérante du surplus a de même été épargnée (191 M€ sur 226 M€). En 2023, le CFL a décidé de ne pas mettre en réserve de recettes supplémentaires, ni de libérer tout ou partie des fonds ainsi épargnés (soit 249 M€). Lors de sa réunion du 9 juillet dernier, le comité des finances locales a décidé de libérer la totalité de ces fonds en 2024 ;

- un fonds de sauvegarde des départements présentant une situation financière fragile a été créé en 2021. Lui est affectée depuis 2022 la dynamique positive d'une recette de TVA attribuée aux départements (pour un montant de 250 M€). Dans la loi de finances pour 2024, l'État a doublé (à 102 M€) le montant ainsi mis en réserve (de 51 M€). La totalité des fonds en question a été versée en fonction de critères définis par la loi à seize départements fragilisés par la chute des recettes de DMTO et la hausse de leurs dépenses sociales ;
- Depuis juillet 2022¹⁰⁴, les départements qui le souhaitent ont la faculté de mettre en réserve des recettes de DMTO. En 2022 ou 2023, 37 départements ont mis en réserve 1,0 Md€ au total. Compte tenu de la poursuite de la chute des recettes de DMTO, une partie d'entre eux reprendra en 2024 les recettes qu'ils ont ainsi épargnées.

Pris ensemble, ces différents mécanismes représentent une part notable (8,6 %) des produits de DMTO des départements pour l'année 2023. Toutefois, la plupart des montants mis en réserve l'ont été à titre individuel par une partie des départements. Les autres départements sont uniquement protégés par des mécanismes collectifs moins bien dotés.

b) L'utilité de dispositifs collectifs plus puissants pour la TVA

Les mises en réserve de recettes sont des vecteurs de l'autonomie financière des collectivités en favorisant une gestion pluriannuelle et une atténuation de la portée de chocs conjoncturels en recettes. En haut du cycle économique, elles modèrent les recettes immédiatement employables par les collectivités, et donc leurs dépenses. En cas de dégradation importante de la conjoncture économique, elles réduisent le besoin d'un soutien spécifique de l'État.

¹⁰⁴ Article 12 du décret n°2022-1008 du 15 juillet 2022.

Outre un accroissement de la part des recettes annuelles de DMTO mises en réserve au niveau national, une fois la crise actuelle résorbée, les mécanismes de mise en réserve de recettes pourraient être étendus à d'autres recettes fiscales des collectivités.

Cela devrait être le cas de la TVA compte tenu non seulement de la place désormais centrale de cette ressource dans les recettes des collectivités, mais aussi de la plus forte volatilité de ses bases que celles de la taxe d'habitation sur les résidences principales ou de la DGF des régions dont elle compense la suppression.

Comme l'a préconisé la Cour¹⁰⁵, des fonds de réserve collectifs contracycliques pourraient ainsi être créés pour les régions, les départements et les intercommunalités. Ces fonds pourraient être mobilisés afin d'atténuer l'incidence d'une évolution des recettes de TVA en deçà d'un certain seuil. Ils bénéficieraient en priorité aux collectivités les plus affectées qui présentent des indicateurs de ressources et charges moins favorables afin de garantir une certaine péréquation entre collectivités. L'État n'interviendrait plus qu'en cas de forte baisse des recettes imputable à une récession profonde de l'économie. La libération des fonds serait décidée par une instance de gouvernance partenariale avec l'État.

Les fonds de réserve collectifs seraient alimentés par une fraction de la dynamique positive des recettes de TVA affectées aux régions, aux départements et aux intercommunalités.

L'année 2025 pourrait être la première année de mise en réserve. Plutôt que de restituer à l'État la hausse en volume des recettes de TVA (voir 1 - *supra*), il pourrait être envisagé d'affecter celle-ci aux fonds de réserve des régions, des départements et des intercommunalités.

Au regard des prévisions de croissance économique du programme de stabilité, jusqu'à 0,7 Md€ pourraient être affectés aux fonds de réserve en 2025, suivis de 1,7 Md€ en 2026 et de 2,7 Md€ en 2027.

Dans une préoccupation de transparence, les sommes ainsi mises en réserve seraient individualisées dans la comptabilité générale de l'État à des comptes spécifiques du passif de son bilan, propres à chacune des trois catégories d'entités locales.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, chapitre 2 : *L'autonomie financière des collectivités territoriales : une notion débattue, un dialogue avec l'État à mieux structurer*, octobre 2023.

Proposition d'économie n° 7 : 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 (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Baisse de recettes pour les collectivités (lois de finances 2025, 2026 et 2027).

Baisse de recettes attendue : jusqu'à 0,7 Md€ en 2025, 1,7 Md€ en 2026 et 2,7 Md€ en 2027.

Annexe

**Tableau n° 14 : objectifs de solde des APUL et des collectivités
dans la LPFP 2023-2027 (en Md€)**

	Constat	Prévision				
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses des APUL en Md€ et en % du PIB	295 11,2 %	312 11,1 %	322 11,0 %	329 10,8 %	329 10,5 %	331 10,2 %
Dont dépenses de fonctionnement des collectivités	201	211	215	218	221	224
Évolution annuelle à champ constant	+5,1 %	+4,8 %	+2,0 %	+1,5 %	+1,2 %	+1,2 %
Évolution annuelle en volume à champ constant	-0,2 %	0,0 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %
<i>Dont dépenses d'investissement des APUL (*)</i>	54	59	64	67	64	62
<i>Évolution annuelle à champ constant</i>	+8,3 %	+8,5 %	+8,5 %	+5,0 %	-5,0 %	-2,0 %
<i>Évolution annuelle en volume à champ constant</i>		+4,5 %	+6,0 %	+2,7 %	-6,2 %	-4,9 %
<i>Dont autres dépenses des APUL</i>	40	43	44	44	44	45
Recettes des APUL en Md€ et en % du PIB	296 11,2 %	304 10,8 %	314 10,7 %	324 10,7 %	334 10,6 %	345 10,6 %
<i>Évolution annuelle en volume à champ constant</i>		-2,1 %	+0,8 %	+1,2 %	+1,3 %	+1,5 %
Solde des APUL en Md€ et en % du PIB	0,8 0,0 %	-8,0 -0,3 %	-8,0 -0,3 %	-5,4 -0,2 %	5,1 0,2 %	13,5 0,4 %
<i>Dont solde des collectivités</i>	4,8	-2,6	-2,9	-0,4	9,0	17,3
<i>Dont solde des ODAL</i>	-4,0	-5,4	-5,1	-5,0	-3,9	-3,8
Dette des APUL en % du PIB	9,3 %	9,0 %	8,9 %	8,8 %	8,3 %	7,6 %

Sources : LPFP 2023-2027 et direction générale du Trésor. (*) Hors Société des grands projets (SGP).

Note de lecture : En italiques figurent des objectifs ou prévisions sous-jacents à la loi mais non expressément mentionnés par cette dernière.