

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2023 - Fascicule 2

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

Dans le cadre du second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, la Cour examine les perspectives financières des collectivités territoriales et de leur gouvernance.

Dans le prolongement de son dernier rapport public annuel (mars 2023) consacré au bilan de quarante années de décentralisation, elle a par ailleurs souhaité approfondir son analyse du principe de libre administration des collectivités territoriales sous trois angles complémentaires : ceux de l'autonomie financière, de la péréquation des ressources et de la contractualisation avec l'État et entre collectivités.

Les perspectives financières des collectivités territoriales et de leur gouvernance

Des perspectives contrastées d'évolution de la situation financière des différentes catégories de collectivités en 2023

La France, comme la plupart des autres pays européens, connaît en 2023 une situation macroéconomique moins favorable qu'en 2022. Selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2024, la croissance s'élèverait à 1 %, l'inflation continuerait à s'inscrire à un niveau élevé et la consommation des ménages reculerait légèrement en volume.

Ces évolutions affectent les recettes et les dépenses de fonctionnement des communes, des intercommunalités, des départements et des régions. De ce fait, elles affectent aussi l'épargne qui, avec d'autres ressources, leur permet d'investir.

Les recettes, notamment de TVA, progresseront de manière ralentie par rapport à 2022 ; le produit de certains impôts (les droits de mutation à titre onéreux, voire la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques) baissera en valeur absolue. Dans le même temps, les dépenses d'achats de biens et de services, de rémunérations des agents, de prestations sociales et de frais financiers sont poussées à la hausse, de manière directe ou indirecte, par l'inflation.

En raison des différences de composition de leurs recettes et de leurs dépenses, la situation financière

des différentes catégories de collectivités connaîtrait des évolutions divergentes en 2023. Ainsi, l'épargne du « bloc communal » continuerait à augmenter, tandis que celle des régions et, plus encore, des départements chuterait. Les départements subissent un « effet de ciseau » défavorable entre la dynamique des dépenses sociales et la baisse de l'une de leurs principales recettes (les droits de mutation à titre onéreux), en hausse continue au cours des dernières années.

Grâce à la mobilisation d'autres sources de financement que l'épargne (endettement et emploi de la trésorerie disponible notamment), les dépenses d'investissement des collectivités, y compris des départements et des régions, continueraient néanmoins à augmenter.

Ces tendances restent à confirmer à partir de données portant sur l'ensemble de l'année 2023. Elles font cependant apparaître une évolution sensible par rapport à 2022. Selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2024, les collectivités territoriales, après avoir dégagé un excédent de financement de 4,8 Md€ en 2022, connaîtraient un besoin de financement de 2,6 Md€ en 2023, puis de 2,9 Md€ en 2024 (au sens de la comptabilité nationale).

Une contribution des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques à concrétiser

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 formule des objectifs ambitieux de contribution des administrations publiques locales, notamment des collectivités territoriales, au redressement des finances publiques.

Ainsi, à l'horizon 2027, le poids des dépenses locales dans le PIB diminuerait d'un point, les besoins de financement de 2023 et de 2024 feraient place à un excédent de financement d'une ampleur inédite (14 Md€ pour les collectivités et 11 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques locales) et l'endettement local rapporté au PIB se réduirait de 1,7 point.

Cette trajectoire présente des aléas importants. Comme l'a indiqué le Haut conseil des finances publics dans son avis du 25 septembre 2023, les hypothèses de croissance économique sur lesquelles elle repose sont optimistes. En outre, la loi n'a pas défini d'instruments permettant de répartir entre les entités locales les objectifs de ralentissement des dépenses, ni de sanctionner leur non-respect.

Alors que les mécanismes d'encadrement des dépenses font ainsi défaut, l'objectif pluriannuel de maîtrise des transferts financiers de l'État aux collectivités continue à porter sur une

part limitée de ces transferts (30 % environ de leur montant). Pourtant, l'évolution des transferts financiers de l'État, qui représentent plus de la moitié des recettes des collectivités, a une forte influence sur celle de leurs dépenses.

Le périmètre de l'objectif de maîtrise des transferts financiers de l'État aux collectivités devrait être élargi à l'ensemble des transferts, notamment les affectations de recettes de TVA qui compensent la suppression d'impôts locaux et de la dotation globale de fonctionnement des régions. Cela paraît d'autant plus justifié que les modalités de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises par des recettes de TVA pourraient engendrer, de manière permanente, un gain net pour les collectivités ; il s'est élevé à près de 6 Md€ en 2022.

Enfin, la suppression d'impôts locaux a conduit à accroître les transferts financiers de l'État destinés à les compenser (près de 36 Md€ de transferts de recettes de TVA à ce titre en 2022), et donc le déficit public (124,5 Md€, soit 4,7 % du PIB en 2022). Ce constat invite à ne pas réduire davantage le « panier » d'impôts locaux des collectivités.

L'autonomie financière : une notion débattue, un dialogue avec l'État à mieux structurer

L'autonomie financière des collectivités comprend une série de garanties qui ont un statut constitutionnel depuis 2003. Elles portent à la fois sur les

recettes et les dépenses locales et soulèvent la question de la nature et des modalités de gouvernance des finances publiques locales.

Une autonomie financière en recettes dont la portée est limitée, sauf pour les collectivités du « bloc communal »

Depuis 2003, la Constitution prévoit que les « ressources propres » des collectivités territoriales doivent représenter une « part déterminante » de leurs ressources.

Cette garantie a toujours été respectée depuis lors. Cependant, elle ne procure pas aux collectivités une maîtrise effective de leurs recettes. En effet, la notion de ressources propres a fait l'objet d'une interprétation large incluant des recettes - les impôts nationaux partagés - sur lesquelles les collectivités n'ont pas de pouvoir de décision.

L'autonomie fiscale des collectivités, qui ne bénéficie pas d'une protection constitutionnelle, s'est réduite au fur et à mesure des réformes fiscales.

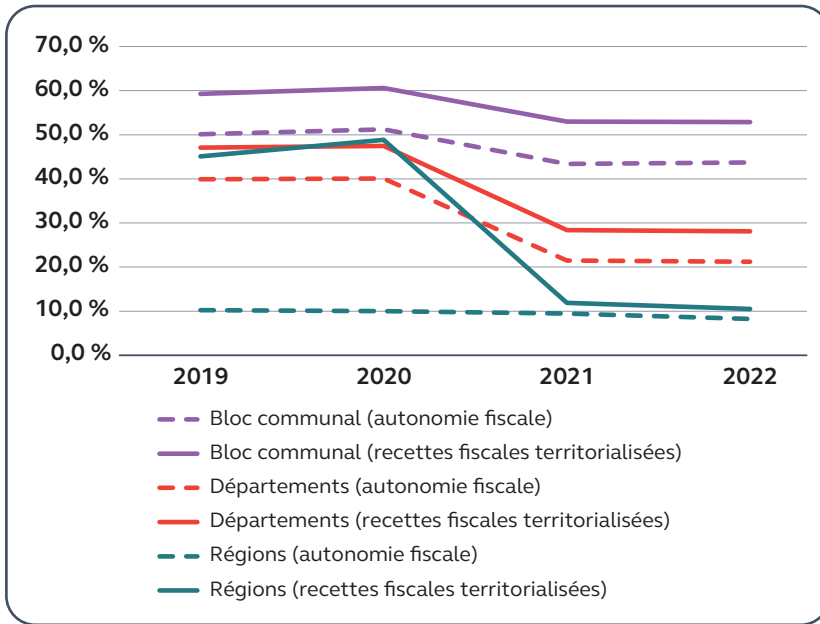
À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur

la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impôts territorialisés ne représentent plus qu'une part réduite des recettes de fonctionnement des départements et, plus encore, des régions.

Les communes et les intercommunalités conservent en revanche une part importante d'impôts locaux, principalement fonciers, sur lesquels elles ont un pouvoir d'action variable (hors CVAE, supprimée en 2023, 49 % des recettes réelles de fonctionnement en 2022).

De manière générale, les recettes (impôts locaux, prestations de service et produits du domaine) sur lesquelles les communes et les intercommunalités ont des possibilités d'action continuent à tenir une place prépondérante dans leurs budgets (hors CVAE, 63 % des recettes de fonctionnement en 2022).

Une baisse de la part des impôts territorialisés et, en leur sein, des impôts dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux dans leurs recettes de fonctionnement entre 2019 et 2022 (en %)



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

Tout en préservant les ressources des collectivités, les réformes fiscales mises en œuvre depuis 2018 ont affaibli le lien direct entre les collectivités et les ménages et entreprises de leur territoire.

La création d'un impôt résidentiel à la charge de l'ensemble des ménages,

y compris les locataires, et, *a fortiori*, l'instauration d'une garantie constitutionnelle d'autonomie fiscale des collectivités du « bloc communal » relèvent de choix politiques sur lesquels il n'appartient pas à la Cour de se prononcer.

Une autonomie en dépenses difficile à apprécier, mais plus forte que l'autonomie en recettes

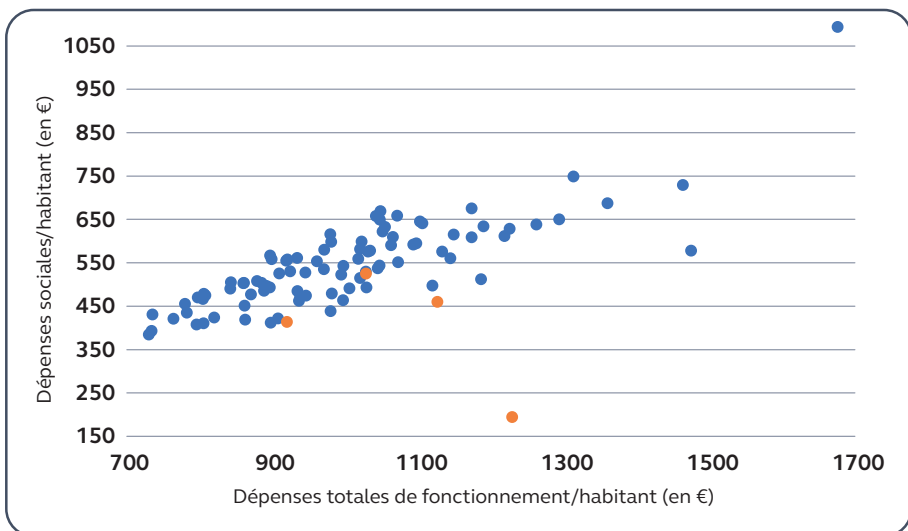
Le principe constitutionnel de libre disposition des ressources s'accompagne de grandes disparités de marges de manœuvre des collectivités sur leurs dépenses dans le respect des règles d'équilibre de leurs budgets (les dépenses de fonctionnement ne pouvant être financées par l'emprunt).

L'existence de dépenses obligatoires et interdites ne permet pas à elle seule de caractériser le degré d'autonomie de gestion des collectivités. Les dépenses relevant de compétences obligatoires sont contraintes par la loi (comme les allocations individuelles de solidarité à la charge des départements). Mais des dépenses facultatives (comme celles liées au temps périscolaire) apparaissent tout aussi contraintes, en

raison d'une forte demande sociale ou d'exigences réglementaires (normes d'encadrement ou relatives à la restauration).

Bien que variable et difficile à mesurer, l'autonomie des collectivités dans le choix et la réalisation de leurs dépenses apparaît plus importante que leur capacité à décider de recettes supplémentaires. Compte tenu des règles d'équilibre de leur budget, le degré de cette autonomie dépend avant tout du niveau des ressources qu'elles peuvent mobiliser pour financer leurs dépenses. Les départements apparaissent d'autant plus autonomes en dépenses que le montant total de leurs dépenses dépasse celui de leurs dépenses sociales, les plus contraintes.

Un montant total de dépenses de fonctionnement des départements qui varie fortement pour un même niveau de dépenses sociales contraintes (2022)



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

6 Note de lecture : l'ensemble des points correspondent à des départements ; les points oranges concernent des départements pour lesquels le financement du RSA a été recentralisé par l'État.

Faire évoluer les objectifs et les modalités du dialogue entre l'État et les collectivités

L'État a soutenu les collectivités par des dispositifs exceptionnels dans le contexte de la crise sanitaire ou devant la poussée inflationniste. Une autonomie financière véritable des collectivités doit emporter une capacité accrue de ces dernières à faire face aux aléas économiques, le rôle d'assureur de l'État devenant ainsi exceptionnel.

La mise en place de mécanismes de mise en réserve, collective ou individuelle, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements marque une évolution pertinente dans cette direction ; les sommes concernées restent cependant modestes. Au-delà des DMTO, il conviendrait de mettre en place par catégorie de collectivités des dispositifs de résilience collective, alimentés par une fraction de la dynamique positive des recettes de TVA qui leur sont affectées.

En septembre 2023 a été installé un Haut conseil des finances publiques

locales. Cette instance informelle de dialogue entre les ministres, les rapporteurs des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et les présidents des principales associations d'élus locaux, éclairée par les avis du comité des finances locales et de la Cour des comptes, doit proposer des revues de dépenses locales, suivre la mise en œuvre des lois de programmation des finances publiques et des programmes de stabilité et contribuer à définir la participation des collectivités aux chantiers relatifs à la transition énergétique et écologique.

Il apparaît souhaitable de confier à cette instance nouvelle des missions plus étendues (examen des dispositions législatives intéressant les relations financières de l'État et des collectivités, définition des mécanismes de mise en réserve de recettes, suivi de la situation financière des collectivités et de leur degré d'autonomie en dépenses et en recettes).

La péréquation financière : un effort à amplifier et à mieux cibler

La péréquation des ressources des collectivités territoriales (13,1 Md€ de concours financiers en 2022) est une contrepartie essentielle de leur autonomie institutionnelle. En effet, les collectivités doivent disposer des ressources nécessaires à l'exercice de

leurs compétences. Or, la répartition des bases des impôts locaux sur les entreprises et les ménages ne coïncide pas avec les besoins de financement des collectivités induits par les caractéristiques de leur population et de leur territoire.

Des dispositifs nombreux et complexes

Il existe de nombreux dispositifs de péréquation qui s'appuient sur de multiples indicateurs. Ils visent à estimer les charges supportées par les collectivités (population, revenu moyen par habitant, nombre de logements sociaux ou de bénéficiaires du RSA) ou à caractériser leur niveau de richesse (potentiel financier, effort fiscal). Ils sont utilisés pour déterminer l'éligibilité des collectivités aux dispositifs de péréquation et calculer les montants qui leur sont versés à ce titre.

La péréquation est dite « verticale », si elle passe par une dotation versée par l'État, ou « horizontale », si elle consiste en un prélèvement sur les recettes de certaines collectivités et leur redistribution à d'autres.

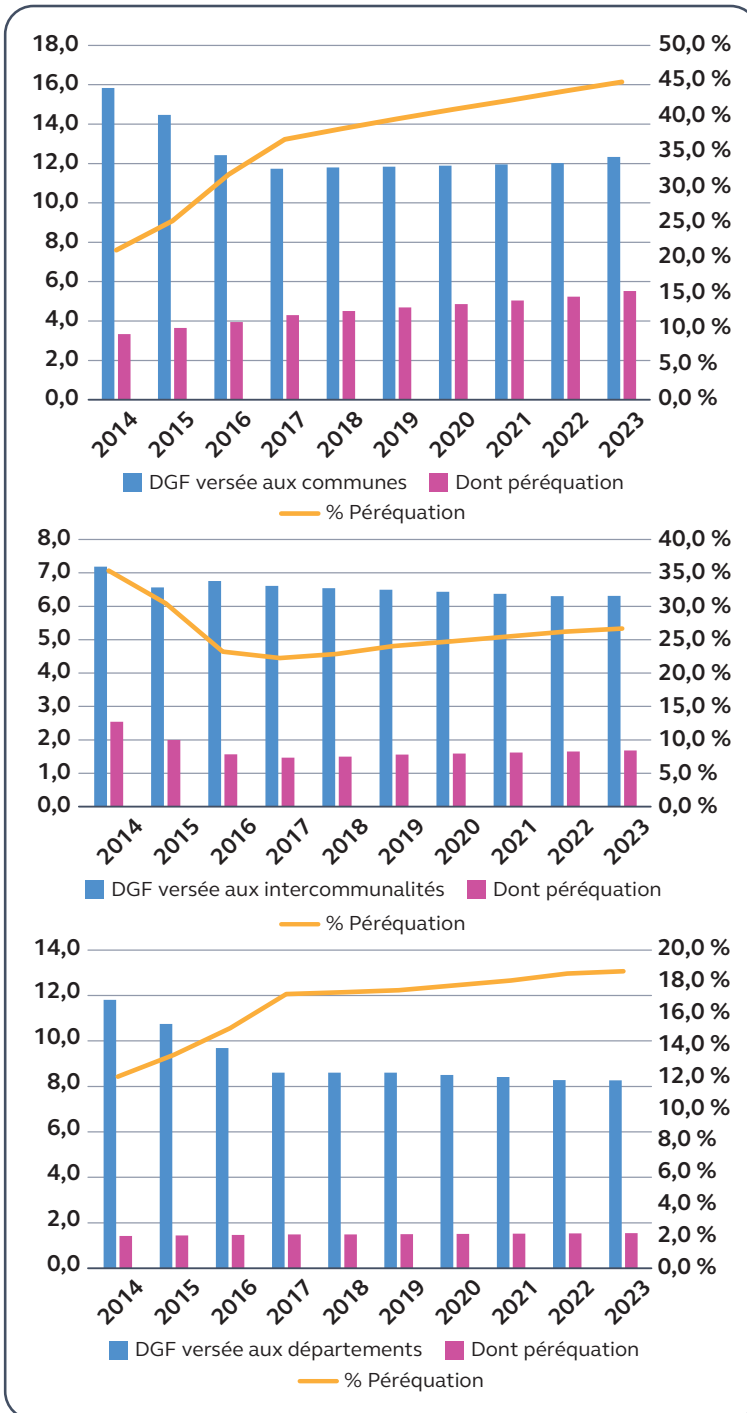
La péréquation verticale dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a représenté les deux tiers de la péréquation totale en 2022.

Des moyens financiers croissants mais encore limités

En 2022, les sept dotations de péréquation représentaient près de 32 % du montant total de la DGF contre 15 % en 2007. Cette augmentation s'explique par la forte diminution de la part forfaitaire de

2014 à 2017 et la hausse en parallèle, pour les communes, de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et, plus encore, de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM).

L'augmentation des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement, surtout pour les communes (en Md€ et en %)

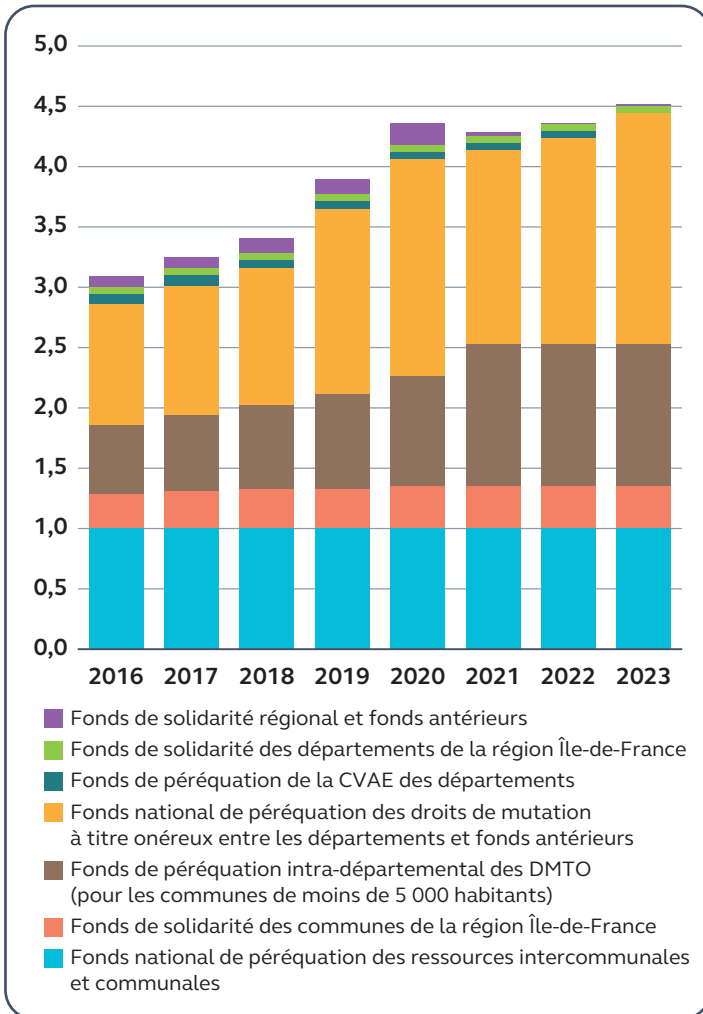


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

La péréquation horizontale était assurée en 2022 par sept dispositifs distincts (six à compter de 2023). En dehors des deux dispositifs de péréquation des recettes de droits de mutation à titre onéreux (au sein des départements en faveur des petites communes et entre les départements),

elle est au point mort. En particulier, le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) est bloqué à 1 Md€ depuis 2016. Par ailleurs, la péréquation entre régions porte sur des montants très limités (24 M€ estimés pour 2023).

Évolution des montants des dispositifs de péréquation horizontale



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

Des effets positifs pour les collectivités défavorisées

En 2022, tous dispositifs confondus, la péréquation représentait 6,7 % des recettes réelles de fonctionnement des communes, en légère augmentation depuis 2016, et 4,8 % de celles des départements, en hausse plus sensible.

Ce poids globalement limité recouvre cependant des différences marquées entre les collectivités. Ainsi, dans les collectivités défavorisées, la péréquation représente une part importante des recettes.

Même si la péréquation a des effets contrastés, elle contribue à réduire les inégalités de ressources et atteint en

priorité les collectivités défavorisées. En 2022, la péréquation verticale dans le cadre de la DGF a ainsi permis à un peu plus de 10 % des communes de franchir le seuil de 75 % de la moyenne nationale de potentiel financier par habitant.

Cette réduction des disparités de ressources entre collectivités en fonction des charges qu'elles ont à assumer pourrait être plus marquée si les ressources consacrées à la péréquation étaient plus élevées et orientées plus efficacement vers les collectivités qui en ont le plus besoin.

Amplifier et mieux cibler la péréquation financière

Dans un objectif d'équité accrue entre collectivités, il convient tout d'abord de corriger les biais qui affectent les critères de potentiel financier et de revenu pris en compte pour attribuer les concours de péréquation.

En outre, les dotations de péréquation de la DGF, notamment la dotation de solidarité rurale, doivent être mieux ciblées afin de mettre fin au saupoudrage suscité par un objectif de couverture du plus grand nombre possible de communes. En effet, plus de 97 % des communes bénéficient à un titre ou à un autre de la péréquation, même pour des montants modiques. Cela conduit à réduire les moyens pouvant être consacrés aux communes qui en ont le plus besoin.

Compte tenu de la permanence de disparités importantes entre les collectivités, il importe aussi d'amplifier les moyens financiers consacrés à la péréquation : en continuant à réduire la dotation forfaitaire héritée d'anciens impôts locaux afin de

financer l'augmentation des dotations de péréquation au sein de la DGF à effort financier constant pour l'État ; en relançant les dispositifs de péréquation horizontale ; et en généralisant les dispositifs de solidarité financière internes aux intercommunalités.

Enfin, les dispositifs de financement des collectivités territoriales qui créent ou aggravent des inégalités appellent un réexamen. Sauf exception, les compensations par des fractions de TVA de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ainsi que de la DGF des régions sont réparties entre les collectivités concernées en fonction de leur part respective de ces anciennes recettes. Elles vont engendrer des distorsions croissantes par rapport aux besoins effectifs des collectivités. Elles devraient au contraire être modulées en fonction de l'évolution du nombre et des caractéristiques socio-économiques de leurs habitants.

La contractualisation : un mode d'action publique incontournable qui doit gagner en efficience

Un foisonnement de dispositifs contractuels

L'État et les collectivités territoriales privilégient la contractualisation aux décisions unilatérales pour coordonner leurs actions. La contractualisation permet à l'État d'orienter les investissements et les pratiques dans les domaines relevant des compétences des collectivités. La contractualisation légitime leur action et procure les financements nécessaires à leurs projets.

Les dispositifs contractuels ont de multiples finalités. L'État a développé des contrats de programmation (contrats de plan État – régions, contrats de relance et de transition écologique), des programmes nationaux visant certains types de territoires ou de collectivités (Action

cœur de villes, petites villes de demain, territoires d'industrie, plan avenir montagne, contrats de ruralité) et des dispositifs propres à des territoires ou collectivités déterminés. En outre, l'État et ses opérateurs lancent de nombreux appels à projets ou à manifestation d'intérêt. Les régions et les départements ont développé leurs propres dispositifs, notamment pour l'attribution de leurs subventions.

Les dispositifs contractuels sont si nombreux qu'ils ne peuvent être tous recensés. Un décompte partiel fait apparaître qu'il en existe plusieurs milliers, dont l'objet, le périmètre géographique et la portée financière sont très hétérogènes.

La contractualisation, un mode d'intervention qui atteint ses limites

Les dispositifs contractuels mobilisent le plus souvent des crédits de droit commun ou des fonds spécifiques de l'État, sans qu'une information consolidée soit portée à la connaissance du Parlement. En 2022, des montants comparables de dotations et de subventions d'investissement aux collectivités ont été versés par l'État et ses opérateurs (4,4 Md€) et entre collectivités (4,3 Md€). Ils ont un effet de levier important, notamment pour les communes qui en sont les principales bénéficiaires.

L'État pilote inégalement les dispositifs contractuels auxquels il est partie. Son organisation territoriale ne lui permet pas de disposer des outils et des ressources pour en assurer un suivi optimal. Les évaluations ne sont pas systématiques, même pour des dispositifs à forts enjeux financiers.

Les collectivités territoriales se sont peu saisies des mécanismes conventionnels prévus par la loi pour mieux articuler l'exercice de leurs compétences. La contractualisation qu'elles ont développée reste trop

souvent ponctuelle et ne recherche qu'exceptionnellement la mise en cohérence globale des interventions des acteurs publics.

Des phénomènes de concurrence se manifestent entre les dispositifs contractuels des collectivités et avec ceux de l'État.

Réduire le nombre de dispositifs contractuels et les rendre plus efficaces

La contractualisation ne peut que partiellement remédier aux pertes d'efficacité liées à l'émiettement du tissu communal et à la fragmentation et à l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes. Il conviendrait cependant de renforcer le rôle des collectivités chefs de file de compétences partagées avec des collectivités relevant d'autres catégories.

L'État a souhaité recentrer sa contractualisation avec les collectivités autour de deux niveaux et instruments : les contrats de plan État-région (CPER) à l'échelle régionale et les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) avec les intercommunalités. Malgré leur bilan mitigé, ces orientations apparaissent pertinentes et ont vocation à être poursuivies.

Dans cet objectif, il convient de réduire le nombre de dispositifs distincts de contractualisation en les intégrant le plus possible aux CPER et CRTE et d'améliorer l'articulation de ces deux instruments. Les nouveaux dispositifs

devraient ainsi être limités à des expérimentations et différenciations territoriales. En outre, les instruments contractuels ont vocation à être mieux mis en cohérence avec les projets de territoires.

D'autres améliorations, de gestion, apparaissent nécessaires. Ainsi, il convient de renforcer la portée des contrats par des annexes financières détaillant les engagements pluriannuels de l'ensemble des financeurs. Les préfets devraient disposer de tableaux de bord recensant sur leur territoire l'ensemble des contrats en vigueur et des financements de l'État et de ses opérateurs. L'information du Parlement sur les engagements financiers devrait être améliorée. La contractualisation devrait être rendue plus accessible aux collectivités (par un recensement plus large des dispositifs en vigueur et la mise en place de documents-types communs aux différents financeurs pour alléger la charge administrative liée à la constitution de dossiers).

Recommandations

Recommandation relative à l'autonomie financière :

1. Afin de prémunir les collectivités des conséquences de conjonctures économiques dégradées, mettre en place ou renforcer des mécanismes complémentaires de mises en réserve individuelle et collective de recettes ; réserver en conséquence le soutien de l'État à des situations exceptionnelles (*ministères de l'économie et des finances et de l'intérieur et des outre-mer*).

Recommandations relatives à la péréquation financière :

2. Sans accroître le montant global de la dotation globale de fonctionnement, renforcer les dotations de péréquation verticale et les concentrer davantage sur les communes défavorisées (*ministères de l'intérieur et des outre-mer, de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de l'économie et des finances*) ;

3. Augmenter le montant des fonds de péréquation horizontale (*ministères de l'intérieur et des outre-mer, de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de l'économie et des finances*) ;

4. Renforcer le rôle péréquateur des intercommunalités, en généralisant à l'ensemble d'entre elles l'obligation d'établir un pacte financier et fiscal (*ministères de l'intérieur et des outre-mer et de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).

Recommandations relatives à la contractualisation :

5. Rationaliser le paysage contractuel entre l'État et les collectivités territoriales autour des CPER et des CRTE, en leur intégrant autant que possible les autres dispositifs contractuels (*ministères de l'intérieur et des outre-mer et de la transition écologique et de la cohésion des territoires*) ;

6. Renforcer la portée des dispositifs contractuels, en laissant le temps nécessaire à leur négociation, en précisant notamment dans une annexe financière les engagements pris par chacun des signataires et en évaluant régulièrement leur mise en œuvre (*ministère de l'intérieur et des outre-mer et de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).