

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2023

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

Fascicule 2

Les perspectives financières
pour 2023, la libre administration
sous un angle financier

Octobre 2023

Sommaire

| | |
|---|----|
| Procédures et méthodes | 7 |
| Délibéré | 9 |
| Synthèse | 11 |
| Récapitulatif des recommandations | 21 |
| Introduction | 23 |
| Chapitre I Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance | 25 |
| I - Des perspectives contrastées d'évolution de la situation financière des différentes catégories de collectivités en 2023 | 26 |
| A - Une dégradation de la conjoncture économique qui a des effets sensibles sur les finances publiques locales | 26 |
| B - Des recettes moins dynamiques qu'en 2022 | 29 |
| C - Des dépenses dynamiques qui augmentent en volume | 32 |
| D - Des évolutions divergentes entre le « bloc communal » et les départements et régions | 35 |
| II - Une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques à concrétiser | 37 |
| A - Un effort significatif attendu des collectivités | 37 |
| B - Des objectifs ambitieux mais fragiles | 39 |
| C - Une participation des collectivités au redressement des finances publiques qui doit aussi concerner la CNRACL | 44 |
| Chapitre II L'autonomie financière des collectivités territoriales : une notion débattue, un dialogue avec l'État à mieux structurer | 47 |
| I - Une approche quantitative de l'autonomie en recettes peu opérante | 48 |
| A - Une garantie constitutionnelle aux effets limités | 48 |
| B - Des seuils constamment respectés au niveau de chaque catégorie de collectivité | 53 |
| II - Un pouvoir fiscal local érodé, désormais concentré sur le « bloc communal » | 56 |
| A - Une autonomie fiscale distincte de l'autonomie financière | 56 |
| B - Une chute de la part des impôts locaux dans les ressources des collectivités | 58 |
| C - Un pouvoir de décision sur les recettes fiscales qui demeure important pour les collectivités du « bloc communal » | 61 |

| | |
|---|------------|
| III - Une autonomie en dépenses délicate à apprécier, mais plus forte que l'autonomie en recettes | 69 |
| A - Des dépenses en grande partie contraintes, en droit ou en fait..... | 69 |
| B - Des modalités de financement parfois inadaptées à la nature des dépenses à la charge des collectivités | 72 |
| C - Des marges d'autonomie soulignées par l'hétérogénéité des niveaux de dépenses | 76 |
| IV - Faire évoluer les objectifs et les modalités du dialogue entre l'État et les collectivités..... | 80 |
| A - Responsabiliser plus fortement les collectivités face aux aléas de la conjoncture économique | 80 |
| B - Concilier l'autonomie des collectivités et la soutenabilité des finances publiques nationales | 85 |
| Chapitre III La péréquation financière : un effort à amplifier et à mieux cibler | 91 |
| I - Des mécanismes de péréquation nombreux et aux règles complexes..... | 92 |
| A - La péréquation verticale | 95 |
| B - La péréquation horizontale | 99 |
| II - Une incidence favorable de la péréquation sur l'autonomie réelle des collectivités défavorisées | 104 |
| A - Une augmentation des moyens consacrés à la péréquation principalement dans le cadre de la DGF | 104 |
| B - Une place importante de la péréquation dans la DGF et les recettes des collectivités défavorisées..... | 111 |
| C - Une réduction notable des écarts de richesse entre collectivités après péréquation..... | 115 |
| III - Renforcer et mieux orienter la péréquation financière..... | 121 |
| A - Des critères à mieux définir..... | 122 |
| B - Mieux cibler et articuler les dispositifs péréquateurs entre eux | 124 |
| C - Accroître les moyens financiers consacrés à la péréquation verticale et horizontale | 130 |
| D - Revoir les modalités de répartition entre collectivités des transferts financiers de l'État..... | 138 |
| Chapitre IV La contractualisation : un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer | 143 |
| I - La contractualisation, un mode généralisé de co-construction de l'action publique..... | 144 |
| A - Un mode d'intervention privilégié par l'État et les collectivités..... | 145 |
| B - Un paysage contractuel foisonnant | 148 |
| C - Un poids financier important dans les recettes d'investissement des collectivités | 154 |
| II - Une multiplication des contrats qui affecte l'efficience de l'action publique..... | 160 |

| | |
|--|------------|
| A - Un pilotage insuffisant des contrats par l'État, au détriment de l'efficacité des dispositifs..... | 160 |
| B - Les résultats en demi-teinte de la contractualisation pour rationaliser l'exercice des compétences des collectivités | 165 |
| C - Une multiplication des contrats qui nuit à leur cohérence et complique leur recours par les collectivités..... | 169 |
| III - Une rationalisation nécessaire des dispositifs contractuels..... | 172 |
| A - Poursuivre la rationalisation des compétences | 172 |
| B - Faire du contrat un outil plus utile et efficace pour la mise en œuvre des politiques sectorielles | 174 |
| C - Améliorer la gestion des dispositifs de contractualisation | 177 |
| Liste des abréviations | 181 |
| Annexes | 185 |

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 à compter de 2023, en octobre pour les années précédentes) 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 2023, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Après un premier fascicule publié en juillet 2023, qui portait sur la situation financière des collectivités territoriales en 2022, le présent fascicule analyse la situation et les perspectives des finances locales en 2023. Il présente également trois chapitres consacrés aux aspects financiers de la libre administration des collectivités locales, dans le prolongement du rapport public annuel 2023 de la Cour, consacré aux 40 ans de la décentralisation.

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.

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 4 septembre 2023 par la formation interjuridictions présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de M. Guibert, M. Glimet, M. Guérin, M. Duguépéroux, M. Spilliaert et Mme Lignot-Leloup, conseillère maître et conseillers maîtres, M. Advielle, M. Vught, M. Strassel, M. Sire, Mme Renet et Mme Daussin-Charpantier, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, conseillers maîtres et conseillères référendaires, ainsi que M. Viola, conseiller maître, M. Lion, M. Olivier et Mme Derouault-Landriau, conseillère et conseillers référendaires en service extraordinaire, et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, en tant que rapporteurs et M. Lejeune, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 12 septembre 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, Mme Renet et Mme Cécile Daussin-Charpantier, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Van Herzele, conseiller maître, avocat général, représentant le 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.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales 2023 : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 2 : les perspectives financières pour 2023, la libre administration sous un angle financier.*

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, Hamayon, M. Meddah, M. Rolland, présidents de chambre, MM. Barbé, Lefebvre, Metzger, Mousson, Guérout, Frenzt, Guillot, Suard, Mme Périn, MM. Cabourdin, Chatelain, Appia, Allain, Mmes Riou-Canals, Pailot-Bonnétat, MM. Guérin, Tersen, Mmes Roche, Mercereau, M. Bonnaud, Mme Lignot-Leloup, MM. Lion, Burckel, Mme Legrand, conseillers maîtres, MM. Pelé, Auran, conseillers maîtres en service extraordinaire, et Mme Bergogne, présidente de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M Charpy, président de la formation interjuridictions chargée 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, MM. Olivier, Lion, conseillers référendaires en service extraordinaire, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer et de M. Lejeune, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, procureur général, accompagné de Mme Falga, procureure financière, près la chambre régionale des comptes d'Occitanie.

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

Fait à la Cour, le 17 octobre 2023

Synthèse

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 associées au 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.

Au regard des données comptables disponibles à fin septembre 2023, la situation financière des différentes catégories de collectivités connaîtrait des évolutions divergentes, sous l'effet des différences de

composition de leurs recettes et de leurs dépenses. 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 augmentation 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 définitives portant sur l'ensemble de l'année 2023. Elles font cependant apparaître une évolution sensible par rapport à 2022. Selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2024, les collectivités territoriales et leurs groupements, 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 (en comptabilité nationale).

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

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 et de leurs groupements, 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 publiques 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 et à leurs groupements 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 et de leurs groupements, a une forte influence sur celle de leurs dépenses. Le périmètre de l'objectif devrait ainsi être élargi à l'ensemble des transferts, notamment les affectations de recettes de TVA qui compensent la suppression d'impôts locaux et de la DGF 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 d'assiette ou de taux.

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, 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).

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 de dépenses interdites ne permet pas à elle seule de caractériser le degré d'autonomie de gestion des collectivités. Les dépenses relevant de compétences obligatoires sont fortement 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.

*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 va dans ce sens ; les sommes concernées restent cependant modestes. Au-delà du cas particulier 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 lui confier 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 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).

La péréquation horizontale était assurée par sept dispositifs distincts en 2022 (six à compter de 2023). En dehors des deux dispositifs de péréquation des 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 est limitée (24 M€ estimés pour 2023).

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 DSR, 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 des 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 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 ne 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 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 par la mise en place de documents-types communs aux différents financeurs afin d'alléger la charge administrative pour les collectivités liée à la constitution de dossiers).

Récapitulatif des 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 péréquisiteur 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 (ministères de l'intérieur et des outre-mer et de la transition écologique et de la cohésion des territoires).

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il comporte cette année deux fascicules.

Dans un premier fascicule, publié en juillet 2023, la Cour a analysé la situation financière des collectivités territoriales en 2022, en constatant le caractère à nouveau très favorable de celle-ci prise dans sa globalité.

Le premier chapitre du présent rapport prolonge cette analyse en examinant les perspectives des finances publiques locales en 2023. L'ensemble des catégories de collectivités paraît devoir subir les effets d'une conjoncture économique dégradée par rapport à 2022 (ralentissement de la consommation, inflation). L'ampleur de ces effets dépend toutefois de la composition de leurs recettes et reste à apprécier sur l'ensemble de l'année 2023. Une autre question importante concerne les modalités de la participation des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques. La Cour avance des pistes dans cet objectif.

Par ailleurs, la Cour a dressé dans son dernier rapport public annuel (mars 2023) un bilan de quarante années de décentralisation. À ce titre, elle a souligné la performance insuffisante de l'organisation territoriale qui a résulté de la mise en œuvre par étapes de la politique de décentralisation, sous un angle institutionnel et d'un point de vue financier.

Dans le cadre du présent rapport, la Cour a souhaité compléter ces analyses en examinant sous trois angles financiers le principe d'autonomie institutionnelle des collectivités prévu par l'article 72 de la Constitution (« *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* »).

Le deuxième chapitre est ainsi consacré à l'autonomie financière des collectivités, enjeu essentiel de la révision de la Constitution en 2003 bien qu'elle ne mentionne pas ce terme. À la suite des réformes fiscales récentes, les pouvoirs de décision des collectivités sur leurs recettes ont été réduits, mais ils restent importants pour les communes et leurs groupements. Malgré des contraintes de droit et de fait, les collectivités disposent par ailleurs de pouvoirs plus étendus sur leurs dépenses que sur leurs recettes. La Cour invite à faire évoluer le dialogue de l'État et des collectivités sur leurs ressources et leurs charges.

La péréquation financière, qui a reçu un fondement constitutionnel en 2003, est une condition indispensable à l'autonomie financière réelle des collectivités économiquement ou socialement défavorisées, entendue comme la capacité à exercer leurs compétences. Dans un troisième chapitre, la Cour souligne que les dispositifs de péréquation jouent un rôle important pour les collectivités défavorisées, mais qu'ils devraient être amplifiés et mieux ciblés sur les collectivités qui en ont vraiment besoin.

Enfin, un quatrième et dernier chapitre montre que l'autonomie institutionnelle des collectivités territoriales s'accompagne d'une activité contractuelle intense avec l'État et entre collectivités, qui s'accordent sur des politiques, des projets et des financements dans le cadre d'instruments juridiques nombreux et peu contraignants. La contractualisation suscite ses propres difficultés, même si sa souplesse peut apparaître comme une solution pragmatique à la segmentation des compétences et des territoires. Pour être plus efficiente, elle doit être mieux structurée.

Chapitre I

Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

Comme l'indiquait le premier fascicule du présent rapport, les collectivités territoriales se trouvaient fin 2022 dans une situation financière très favorable. La poussée de l'inflation pesait sur leurs charges, mais leurs recettes fiscales étaient dynamiques, tirées par celles de TVA qui tiennent une place croissante à la suite de la suppression d'impôts locaux engagée en 2018.

Le présent chapitre analyse les perspectives d'évolution des finances publiques locales en 2023, alors que la situation économique de la France, tout en demeurant résiliente, connaît une dégradation par rapport à 2022. Le ralentissement de l'activité économique limite la progression des recettes qui en dépendent. L'inflation pèse sur les dépenses de manière directe et indirecte. Compte tenu de la dynamique des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'épargne disponible pour la réalisation d'investissements par les communes pourrait s'accroître à nouveau en 2023 ; elle paraît en revanche devoir diminuer pour les départements et les régions (I).

Alors que l'Assemblée nationale vient d'adopter un projet de loi révisé de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, la question de la participation des collectivités territoriales au redressement d'ensemble des finances publiques est posée (II).

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

Comme la Cour l'a souligné¹, les collectivités territoriales ont connu en 2022, comme en 2021, une situation financière très favorable sur un plan global. Cette situation financière a été partagée par toutes les catégories de collectivités (communes, départements et régions) ainsi que leurs groupements (intercommunalités), même si l'observation de chacune de ces catégories fait apparaître des disparités internes, tout particulièrement au sein des communes et des intercommunalités.

En 2023, le ralentissement de l'activité économique est de nature à limiter la progression globale des recettes des collectivités territoriales, certaines recettes importantes connaissant même une diminution en valeur absolue. Par ailleurs, l'inflation continuera à avoir des conséquences importantes, directes et indirectes, sur leurs dépenses.

Les éléments d'appréciation qui suivent sont issus des lois de finances, du programme de stabilité communiqué par le Gouvernement à la Commission européenne en avril 2023 et de premières indications issues de l'observation des comptes de gestion des collectivités territoriales sur les neuf premiers mois de l'année 2023 par comparaison à ceux de la même période de l'année 2022. Ces éléments doivent être appréciés avec prudence, les collectivités territoriales comptabilisant les recettes et les dépenses dans des délais variables.

A - Une dégradation de la conjoncture économique qui a des effets sensibles sur les finances publiques locales

1 - Un ralentissement de l'activité économique, une inflation toujours élevée

Selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2024, la croissance s'élèverait à 1 % en 2023, contre 2,5 % en 2022.

¹ *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 1*, juillet 2023.

Compte tenu de son ralentissement en cours d'année², qui s'accroîtrait à l'automne, l'inflation au sens de l'indice des prix à la consommation atteindrait 4,9 %, contre 5,2 % en 2022. Cette légère décline de l'inflation s'accompagnerait d'un renforcement de l'inflation sous-jacente, qui s'élèverait à 5,1 %. Le choc initial de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières s'est diffusé dans l'ensemble des chaînes de valeur et secteurs d'activité.

Alors qu'elle avait progressé de 2,1 % en 2022, la consommation des ménages diminuerait en volume, à hauteur de 0,2 %. Cette baisse est imputable à la chute de la consommation de produits alimentaires (- 7,5 % selon une estimation de l'Insee de septembre), particulièrement affectée par l'inflation.

La masse salariale des branches marchandes non agricoles augmenterait de 6,5 % après 9,3 % en 2022. Son ralentissement serait principalement imputable à la réduction du nombre de créations d'emplois (dont la contribution à l'évolution de la masse salariale, tout en restant positive, se réduirait de 3,3 % à 1,3 %). L'augmentation nominale du salaire moyen par tête dans les branches marchandes continuerait à s'inscrire à un niveau élevé (5,3 % après 5,6 % en 2022).

Dans son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024, le Haut conseil des finances publiques a estimé « plausibles » les prévisions de croissance, d'inflation et de masse salariale pour 2023.

2 - De multiples canaux de diffusion des évolutions conjoncturelles

Depuis 2021, les collectivités territoriales sont affectataires d'une part croissante des recettes de TVA afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (achevée en 2021 pour les collectivités et en 2022 pour les ménages) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE (achevée en 2023 pour les collectivités et en 2027 pour les entreprises³). En 2022, la TVA a représenté en moyenne près de 17 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités) ; cette part a même atteint

² En rythme annuel, l'augmentation des prix est passée de 6,3 % en février à 4,9 % en août 2023.

³ Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit un étalement entre 2024 et 2027 de la dernière étape de la suppression de la CVAE qui devait intervenir en 2024 en application de la loi de finances pour 2023. Dans l'attente de sa suppression définitive, la CVAE est affectée à l'État.

près de 54 % pour les régions. En 2023, la place de la TVA dans les recettes des collectivités et de leurs groupements pourrait s'accroître sous l'effet de la dernière étape de la suppression de la CVAE qui leur est affectée (suppression des parts des départements, des communes et des intercommunalités).

Par rapport à 2022, la baisse en volume de la consommation des ménages réduit la dynamique des recettes de TVA affectées aux collectivités. Le déplacement de la structure de la consommation des ménages des produits alimentaires, taxés au taux réduit, vers d'autres biens et les services, taxés au taux normal, atténue l'incidence de cette évolution sur les recettes des collectivités et de leurs groupements.

L'inflation a des effets contradictoires sur les recettes et les dépenses des collectivités et de leurs groupements. D'un côté, elle pèse directement sur le coût des achats (avec des différences selon leur nature) et, de manière indirecte, sur d'autres postes de dépenses : rémunérations des agents titulaires et contractuels (hausse du point d'indice, compléments indemnitaires, salaires des agents nouvellement embauchés) ; prestations sociales (indexées en fonction de l'inflation constatée) ; subventions à des tiers (dont les coûts de production de services publics subventionnés augmentent également) ; frais financiers sur emprunts (compte tenu de la hausse des taux d'intérêt). De l'autre, elle soutient l'évolution des recettes avec un effet immédiat (TVA) ou différé (indexation des valeurs locatives cadastrales de la taxe foncière et d'autres impôts directs locaux en fonction de l'inflation constatée).

L'évolution de la masse salariale a un effet plus limité sur les recettes des collectivités et de leurs satellites. Les prélèvements assis sur les salaires (versement mobilité dû par les employeurs de plus de 11 salariés) bénéficient aux autorités organisatrices de la mobilité (collectivités ou, plus souvent, syndicats, voire établissements publics). S'agissant des départements, une dégradation éventuelle du marché de l'emploi pourrait néanmoins interrompre le mouvement de diminution du nombre de foyers bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ; il réduirait par ailleurs l'évolution des transferts de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), principalement assis sur la masse salariale.

B - Des recettes moins dynamiques qu'en 2022

1 - Des évolutions divergentes des principales recettes fiscales

Prises ensemble, cinq catégories de recettes fiscales ont représenté 79 % des recettes fiscales et 52 % du montant total des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales en 2022 : la TVA (impôt partagé avec l'État et la protection sociale), les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et les autres impositions assises sur la valeur locative cadastrale (taxe d'habitation sur les résidences secondaires et taxe d'enlèvement des ordures ménagères notamment), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, impôt partagé avec l'État).

Selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2024, les recettes nettes de TVA, toutes administrations publiques confondues, progresseraient de 4,0 % en comptabilité nationale en 2023, soit un niveau inférieur à celui de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation. L'évolution des recettes nettes de TVA des collectivités territoriales et de leurs groupements connaîtrait ainsi un fort ralentissement : en 2022, elles avaient augmenté de 9,2 %, soit quatre points au-delà de l'inflation dans un contexte d'augmentation de la consommation des ménages en volume (+ 2,1 points).

Comme celles de l'État, les recettes de TICPE des régions et des départements pourraient diminuer en 2023 sous l'effet de moindres consommations de carburants, imputables au niveau des prix des produits pétroliers et à la fin des mesures d'aide de l'État sur le prix des carburants à la pompe.

Les recettes de DMTO affectés aux départements et, à un moindre degré, aux communes, chuteraient de 16 % en 2023 du fait principalement de la contraction du volume des transactions immobilières imputable au resserrement des conditions d'emprunt. Cette évolution n'effacerait qu'en partie l'augmentation considérable des recettes de DMTO intervenue entre 2019 et 2022 (soit + 23,8 % en cumul).

Les recettes des taxes foncières et des autres impositions assises sur la valeur locative cadastrale vont fortement augmenter en 2023. En effet, conformément aux règles en vigueur, les valeurs locatives cadastrales ont été revalorisées à hauteur de l'inflation constatée sur une année glissante au mois de novembre précédant la taxation, soit 7,1 % (contre 3,6 % en 2022).

De surcroît, une partie des communes et des intercommunalités ont augmenté les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et d'autres impôts (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe foncière sur les propriétés non bâties). Leur proportion, soit 14,0 % des communes et 18,3 % des intercommunalités à fiscalité propre pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, est comparable à celle des années précédentes. Des communes de grande taille ont cependant décidé de fortes hausses de taux⁴. Le cas échéant, il pourrait en résulter un dépassement de la prévision d'augmentation des recettes des taxes foncières (+ 7,4 %).

2 - L'augmentation des transferts financiers de l'État

La loi de finances initiale pour 2023 a prévu une augmentation notable des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales correspondant à des prélèvements sur recettes et aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

a) Une hausse des prélèvements sur recettes exceptionnels, mais aussi de droit commun

Le montant prévisionnel des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales s'élève à 45,6 Md€, contre 43,2 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2022, soit une augmentation de 5,4 %. Par rapport aux montants prévus à l'issue des deux lois de finances rectificatives pour 2022, cette hausse atteint 4,5 %.

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 avait créé trois prélèvements sur recettes à caractère exceptionnel, dotés de 568 M€ au total, afin de soutenir les collectivités dans le contexte d'inflation (dont 430 M€ aux communes au titre de la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022, 120 M€ aux départements au titre de la revalorisation anticipée du RSA à cette même date et 18 M€ aux régions au titre de la revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle) ; les deux derniers prélèvements ont été intégralement consommés ; le premier le sera pour l'essentiel (à hauteur de 404 M€). Par la suite, la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022 a réduit de 184 M€ le montant total des prélèvements sur recettes, notamment au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

⁴ + 51,9 % à Paris, + 24,4 % à Grenoble, + 18,5 % à Bobigny, + 14,4 % à Troyes, + 13,4 % à Metz, + 13,0 % à Courbevoie, + 11,3 % à Corbeil Essonne, + 9,5 % à Limoges, + 9,4 % à Mulhouse, + 8,8 % à Lyon.

Par rapport à celui inscrit dans la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022, le montant de la DGF (26,9 Md€) est majoré de 320 M€ afin de financer une augmentation des dotations de péréquation versées aux communes et aux intercommunalités, sans réduction des dotations forfaitaire (communes) ou de base (intercommunalités). Cette évolution traduit un revirement par rapport à la pratique suivie entre 2018 et 2022, période durant laquelle les augmentations des dotations de péréquation des entités du « bloc communal » avaient été financées par une diminution des dotations forfaitaires ou de base.

Par ailleurs, le montant prévisionnel du fonds de compensation de la TVA (FCTVA, soit 6,7 Md€) connaît une légère augmentation (de 0,2 Md€) par rapport au montant prévu en 2022.

Surtout, un nouveau prélèvement sur recettes exceptionnel (« filet de sécurité ») d'un montant de 1,5 Md€ est créé afin de soutenir les collectivités face aux conséquences de l'inflation sur leurs dépenses. Par rapport à celui créé par la loi de finances rectificative d'août 2022 (pour un montant de 430 M€), l'objet de ce nouveau prélèvement est recentré sur la seule croissance du prix de l'électricité, à l'exclusion de la revalorisation du point d'indice, son champ d'application est étendu à l'ensemble des collectivités et ses conditions d'attribution sont assouplies. L'enveloppe budgétaire ne devrait être que partiellement consommée.

Les prélèvements sur recettes visant à atténuer les conséquences de l'inflation sur les dépenses des collectivités territoriales

En 2022 :

Conditions d'éligibilité : épargne brute en 2021 représentant moins de 22 % des recettes de fonctionnement, perte d'épargne brute en 2022 d'au moins 25 % du fait principalement de l'inflation, potentiel fiscal ou financier par habitant inférieur au double du potentiel moyen.

Montant de l'aide : une dotation égale à la somme de 50 % de la hausse des dépenses liée à la revalorisation du point d'indice et de 70 % de la hausse des dépenses d'énergie et de produits alimentaires.

En 2023 :

Conditions d'éligibilité : baisse de plus de 15 % d'épargne brute en 2023, critère de potentiel financier par habitant pour les communes et départements (inférieur au double de la moyenne des collectivités du même groupe démographique), critère de potentiel fiscal par habitant pour les intercommunalités à fiscalité propre (inférieur au double de la moyenne des intercommunalités de la même catégorie).

Montant de l'aide : égale à 50 % de la différence entre l'augmentation des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain entre 2023 et 2022 et celle des recettes réelles de fonctionnement entre 2023 et 2022.

*b) Une augmentation des crédits de paiement de la mission
« Relations avec les collectivités territoriales »*

Exprimés en autorisations d'engagement (AE), les moyens de la mission RCT ont diminué de 0,5 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2023 par rapport à celle pour 2022, pour s'établir à 4,4 Md€ (- 10,5 %). En crédits de paiement, ils ont augmenté de 3,2 % pour atteindre 4,5 Md€.

La diminution des AE traduit l'extinction de dispositifs ponctuels (hausse exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) de droit commun et plan « Marseille en Grand » en 2022). Les consommations d'AE intervenues en 2022 et au cours des années antérieures entraînent une augmentation des dépenses en crédits de paiement.

3 - Une évolution ralentie des produits des services et du domaine

En 2022, les produits des services et du domaine ont représenté en moyenne 14,4 % des recettes de fonctionnement des collectivités du « bloc communal ». Cette même année, ils avaient augmenté de 10,1 %.

Par rapport aux neuf premiers mois de l'année 2022, ils ont augmenté de 4,4 % pour les communes et de 5,5 % pour les EPCI. Si cette tendance se confirme, l'évolution globale des produits des services et du domaine pourrait être comparable à l'inflation en 2023.

C - Des dépenses dynamiques qui augmentent en volume

Les éléments ci-après comparent l'évolution des charges des collectivités territoriales entre les neuf premiers mois 2022 et 2023. Ils dessinent de premières tendances pour l'ensemble de l'année 2023, qui présentent des similarités, mais aussi des différences avec 2022. L'ensemble des postes de dépenses progressent en 2023.

1 - Les dépenses d'achats et de biens et de service

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2023, l'augmentation des dépenses d'achats de biens et de services a dépassé la prévision moyenne d'inflation (indice des prix à la consommation) pour toutes les catégories de collectivités : communes (+ 7,8 %) et intercommunalités (+ 8,3 %), départements (+ 7,1 %) et régions (+ 9,2 %).

Les postes qui augmentent le plus sont ceux particulièrement affectés par la hausse des prix : eau, énergie et chauffage (+ 18,6 % en faisant masse des communes et des intercommunalités), achats alimentaires (+ 13,4 %) et autres services extérieurs (déplacements, publicité, gardiennage ..., soit + 8,1 %). Des dispositifs de plafonnement et d'amortissement atténuent les dépenses d'électricité.

Les dispositifs d'atténuation du coût de l'électricité

En 2023, la hausse des dépenses d'électricité est, comme en 2022, plafonnée à hauteur de 15 % pour les communes éligibles au tarif réglementé de vente (TRV), c'est-à-dire employant moins de 10 équivalents temps-plein (ETP) et disposant de moins de 2 M€ de recettes. Entre 25 000 et 28 000 communes pourraient bénéficier du TRV.

En outre, la loi de finances a institué un « amortisseur électricité », qui permet à l'ensemble des collectivités territoriales non éligibles au TRV de bénéficier d'un soutien automatique de l'État, directement appliqué par le fournisseur d'électricité. Au titre de ce dispositif, l'État prend à sa charge 50 % du prix de l'électricité, hors coûts d'acheminement et hors taxes, compris entre 180 /MWh et 500 /MWh. Il s'applique à l'ensemble des contrats de fourniture conclus au titre de l'année 2023, y compris ceux signés avant la promulgation de la loi de finances. Ce dispositif aurait un coût de 1 Md€ pour l'État en 2023.

Une même collectivité peut à la fois bénéficier des mesures de plafonnement de la hausse des dépenses d'électricité ou d'« amortisseur électricité » et du « filet de sécurité » relatif à l'inflation financé par l'État par la voie d'un prélèvement sur recettes (voir B, 2 - *supra*).

2 - Les dépenses de personnel

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2023, les dépenses de personnel ont connu une progression notable par rapport à la même période de l'année 2022 (+ 7,6 % pour les départements, + 6,3 % pour les intercommunalités, + 3,8 % pour les communes et + 2,5 % pour les régions).

L'évolution des dépenses traduit notamment l'effet en année pleine de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022.

Comme en 2022, les dépenses relatives aux personnels contractuels ont plus augmenté que celles des personnels titulaires, sous l'effet probable de recrutements. En effet, le flux de recrutements d'agents contractuels est proportionnellement plus élevé que le nombre de contractuels dans le total des effectifs des collectivités et de leurs groupements. Pour les communes, les augmentations respectives s'élèvent à 2,2 % et 7,1 % ; pour les intercommunalités, à 4,6 % et 9,1 % ; pour les régions, à 1,4 % et 6,5 %. Les départements enregistrent les augmentations les plus fortes, à 5,1 % et 18,5 % respectivement.

Compte tenu de la persistance d'une inflation élevée, plusieurs mesures salariales ont été accordées aux agents des fonctions publiques : une nouvelle revalorisation du point d'indice de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023, une augmentation spécifique pour le bas des grilles salariales B et C, l'attribution de 5 points supplémentaires pour l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024 et, sous réserve d'une décision en ce sens des exécutifs locaux, l'attribution d'une prime à l'ensemble des agents gagnant moins de 3 250 euros bruts.

Ces mesures seront financées par les budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements. Après un coût de l'ordre de 2,2 Md€ en année pleine 2023 pour celle de 2022, la nouvelle revalorisation du point d'indice pèserait sur les budgets des collectivités à hauteur de 1,0 Md€ en année pleine 2024. Par ailleurs, l'attribution différenciée de points au titre des catégories B et C occasionnera aux collectivités une charge de 0,2 Md€ en année pleine 2024 et l'attribution de 5 points à l'ensemble des agents une charge de 0,75 Md€ pour cette même année.

3 - Les dépenses sociales

En 2022, les dépenses sociales ont représenté en moyenne 54,5 % du montant total des charges réelles de fonctionnement des départements. Grâce à la poursuite de la baisse des dépenses de RSA, engagée en 2021, elles avaient augmenté deux fois moins vite que l'inflation.

Sur les neuf premiers mois de l'année 2023, les dépenses de prestations de compensation du handicap (PCH) ont été, comme les années précédentes, très dynamiques (+ 11,8 %). Pour leur part, les dépenses relatives au RSA ont légèrement augmenté (+ 1,1 % à périmètre constant⁵)

⁵ Après neutralisation de la recentralisation du financement du RSA dans le département de l'Ariège.

contrairement à 2022, tandis que l'augmentation des dépenses d'APA (+ 5,0 %) et celle des dépenses de frais de séjour et d'hébergement en établissement médico-social (+ 8,6 %) ont progressé plus vite que l'inflation.

Contrairement à 2022, les dépenses sociales des départements vont augmenter en 2023 à un rythme plus rapide que l'inflation : toutes dépenses confondues, elles progressent de 5,6 % à périmètre courant sur les neuf premiers mois de l'année. Cependant, les départements ne bénéficient plus d'une évolution favorable des recettes de DMTO. Un « effet ciseau » défavorable apparaît ainsi en 2023 entre l'accélération du principal poste de dépenses et la chute de l'un des premiers postes de recettes.

D - Des évolutions divergentes entre le « bloc communal » et les départements et régions

Certains facteurs vont dans le sens d'une diminution de l'épargne brute⁶ des collectivités territoriales et de leurs groupements par rapport à 2022. D'autres tendent au contraire à la conforter. Ils sont cependant moins nombreux ou puissants que les premiers.

Les communes et les intercommunalités sont les entités locales qui supportent le plus les conséquences directes et indirectes de l'inflation, compte tenu du poids des dépenses de personnel (38 % de leurs charges de fonctionnement en 2022) et d'achats de biens et de services (25,3 %).

En recettes, les entités du « bloc communal » subiront la baisse des produits de droits de mutation à titre onéreux, qui ne représentent cependant qu'une part réduite de leurs recettes réelles de fonctionnement (3,8 % en 2022). Par ailleurs, les recettes nettes de TVA qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités et celle de la CVAE pour les communes et les intercommunalités pourraient connaître une augmentation inférieure à l'inflation. En revanche, les recettes des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et d'autres taxes (enlèvement des ordures ménagères) vont connaître une vive augmentation sous l'effet de l'indexation des valeurs locatives cadastrales sur l'inflation constatée, ainsi que de hausses de taux pratiquées par certaines collectivités.

⁶ L'épargne brute est le solde des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement. Après remboursement de leurs emprunts, elle sert aux collectivités à investir. Elle est d'ailleurs la principale ressource ayant cette finalité.

En 2023, les recettes de TVA des départements qui remplacent celles de taxe foncière sur les propriétés bâties et de CVAE pourraient augmenter à un rythme inférieur à celui des prix à la consommation. En revanche, les départements connaîtront pour la première fois une baisse significative des recettes de DMTO, même s'il est probable que ces recettes continueront à dépasser le niveau très élevé atteint en 2019. En outre, les dépenses sociales des départements (soit 54,5 % de leurs charges de fonctionnement en 2022) et celles de rémunération de leurs agents (21,9 %) augmenteraient plus vite que les prix.

La situation des régions est plus délicate à caractériser. Les recettes de TVA remplaçant la CVAE et la DGF, qui représentent plus de la moitié de leurs recettes de fonctionnement, augmenteraient dans une moindre mesure que les prix. En outre, les recettes de TICPE et de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (« cartes grises ») continueraient à se réduire. Par ailleurs, sur les neuf premiers mois de l'année, les recettes liées aux dotations et aux participations ont connu une forte contraction (- 15,5 %). En revanche, les dépenses de fonctionnement pourraient plus augmenter que les prix en 2023.

Les données comptables des collectivités à fin septembre 2023 font apparaître une augmentation de l'épargne brute des communes (+ 21 % environ), une légère diminution de celle des intercommunalités (- 3 %) et une chute de celles des régions (- 12 %) et, plus encore, des départements (- 39 %) par rapport à la même période de l'année 2022. La chute de l'épargne brute des départements en 2023 pourrait effacer l'augmentation intervenue entre 2018 et 2022, années pour lesquelles la dynamique des recettes de DMTO avait au contraire permis à l'épargne des départements de progresser.

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2023, le montant des dépenses d'investissement des communes, des intercommunalités, des départements et des régions a continué à augmenter (à hauteur respectivement de + 10,6 %, + 6,9 %, + 3,8 % et + 5,6 %). Compte tenu de la baisse de leur épargne, les départements, les régions et les intercommunalités ont financé cette évolution en réduisant le solde de leur compte courant au Trésor ; celui des départements atteignait un niveau très élevé fin 2022 (il représentait l'équivalent d'une année d'investissement). Les régions ont par ailleurs accru leur endettement, tandis que les départements ont réduit le leur ; l'endettement des communes et des intercommunalités a quant à lui globalement stagné.

Ces tendances restent à confirmer sur l'ensemble de l'année 2023, une fois enregistrées l'ensemble des recettes et des dépenses. Elles font néanmoins apparaître une évolution sensible par rapport à 2022. Selon le

rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2024, les collectivités territoriales et leurs groupements, 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 (en comptabilité nationale).

II - Une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques à concrétiser

Compte tenu de leur poids financier dans l'ensemble des administrations publiques, les collectivités territoriales doivent apporter une contribution au redressement d'ensemble des finances publiques.

A - Un effort significatif attendu des collectivités

1 - Les objectifs non atteints de la loi de programmation 2018-2022

Depuis 2011, les lois de programmation des finances publiques fixent des objectifs portant sur les dépenses des administrations publiques locales rapportées à la richesse nationale mesurée par le produit intérieur brut (PIB). Ces administrations comprennent les collectivités territoriales et leurs groupements, mais aussi d'autres structures (autorités organisatrices de la mobilité constituées sous la forme d'établissements publics, comme Île-de-France mobilités ; société du Grand Paris).

Au lieu de diminuer, le poids financier des dépenses des administrations publiques locales s'est accru entre 2010 et 2013, en raison notamment de la non-réalisation de prévisions de croissance trop optimistes. Entre 2014 et 2017, il a en revanche baissé plus fortement que les objectifs, malgré une croissance un peu inférieure à la prévision. Cette évolution traduit notamment l'incidence de la mesure de réduction de la DGF (- 10,6 Md€ en cumul), que les collectivités ont répercutée sur leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de respecter les règles d'équilibre de leurs budgets⁷.

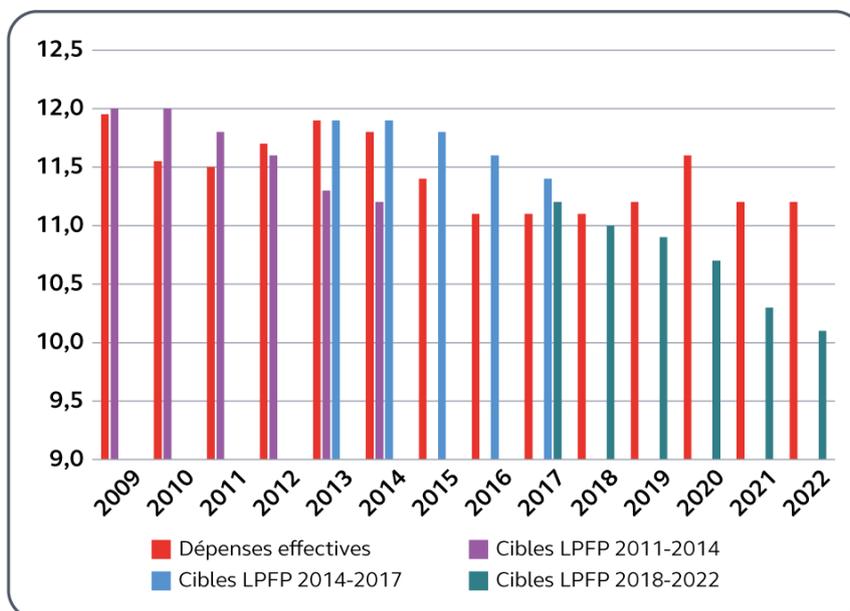
⁷ Voir chapitre II, III, C, 2 - *infra*.

Les objectifs fixés par la loi de programmation 2018-2022 n'ont pas été atteints. Ces objectifs étaient particulièrement ambitieux, sinon difficilement réalisables avant même la survenance de l'épidémie de covid-19 : les administrations publiques locales étaient appelées à réduire leurs dépenses de 26 Md€ en euros constants par rapport à 2017, ce qui devait les conduire à dégager un excédent de financement de plus de 19 Md€ en 2022.

Au lieu de diminuer en volume de 1,1 point de PIB, les dépenses des administrations publiques locales ont au contraire augmenté de 0,1 point entre 2018 et 2022. Au sein des administrations publiques locales, les dépenses des collectivités territoriales ont connu une évolution similaire, passant de 9,8 % à 10,0 % du PIB entre 2018 et 2022. Cela traduit l'incidence défavorable de la crise sanitaire sur le niveau du numérateur PIB, mais aussi un excès de dépenses par rapport à l'objectif précité.

Pour atteindre malgré tout la cible 2022, il aurait fallu que les dépenses des administrations publiques locales soient inférieures de 29 Md€ en euros courants, soit d'un dixième, à leur montant de 2022.

Graphique n° 1 : dépenses des administrations publiques locales, en % du PIB (2009-2022)



Source : Insee

Note de lecture : contrairement à des périodes antérieures, l'évolution des dépenses des collectivités depuis 2011 n'a pas été affectée par de nouveaux transferts de compétences de l'État.

2 - Des objectifs de réduction des dépenses locales, d'excédent de financement et de réduction de l'endettement local

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, adoptée le 29 septembre par l'Assemblée nationale, prévoit, après une stabilité en volume en 2023, une diminution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements de 0,5 point en volume au cours de chacune des années 2024 à 2027⁸.

Grâce à la maîtrise attendue des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements et du cycle électoral de l'investissement local (hausse en 2025, année précédant les élections municipales, puis fort ralentissement en 2026, année des élections et en 2027, année suivant celles-ci), le montant total des dépenses des administrations publiques locales se réduirait de 11,2 % à 10,2 % du PIB entre 2022 et 2027.

Le solde des administrations publiques locales passerait d'un besoin de financement de 0,3 point de PIB en 2023 et 2024 à un besoin de 0,2 point en 2025, puis à un excédent de financement de 0,2 point en 2026 et de 0,4 point en 2027. Il atteindrait ainsi environ 11 Md€ exprimés en euros 2023. En son sein, l'excédent de financement des collectivités et de leurs groupements s'inscrirait à un niveau plus élevé, voisin de 14 Md€ en euros 2023.

Compte tenu de ces évolutions, l'endettement financier des administrations publiques locales se réduirait de 9,3 points du PIB en 2022 à 7,6 points en 2027. Cette diminution (- 1,7 point) représenterait environ 48 Md€ exprimés en euros 2023.

B - Des objectifs ambitieux mais fragiles

L'objectif de diminution en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements (hors dépenses d'aide sociale à l'enfance et d'allocations individuelles de solidarité exclues du périmètre de la norme de dépenses) peut sembler limité : à l'horizon 2027, la baisse devrait atteindre environ 4 Md€ en euros 2023.

⁸ Le rapport annexé à la loi formule un objectif plus volontariste (une baisse des « dépenses de fonctionnement de - 0,5 % en volume par an sur le quinquennat » et non entre 2024 et 2027). La conjonction des prévisions de croissance, d'inflation et de dépenses retenues par la loi ne permet cependant pas de le confirmer.

En revanche, les objectifs relatifs au montant total des dépenses, au solde et à l'endettement financier apparaissent ambitieux au regard de leurs évolutions récentes.

1 - Des hypothèses optimistes

Les objectifs de réduction en volume des dépenses de fonctionnement, de passage à un important excédent de financement et de réduction du poids de l'endettement financier des administrations publiques locales reposent sur des hypothèses de croissance économique considérées comme « optimistes » par le Haut conseil des finances publiques, dans son avis relatif à la révision du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Les prévisions de croissance économique du projet de loi de programmation des finances publiques reposent sur une double hypothèse : une croissance potentielle de 1,35 % par an en moyenne, soutenue par les réformes visant à accroître l'offre de travail et à parvenir au plein emploi à l'horizon 2027 ; une croissance effective (+ 1,4 % en 2024, + 1,7 % en 2025 et à nouveau en 2026 et + 1,8 % en 2026) plus élevée que la croissance potentielle en raison du maintien au début de la période couverte par la loi de programmation d'un écart de production par rapport à la croissance potentielle. Apparue lors de la crise sanitaire, cet écart ne serait définitivement refermé qu'en 2027. Le Haut conseil des finances publiques estime « optimiste » l'estimation de l'écart de production et de la croissance potentielle et « élevée » celle de la croissance effective en 2024.

Si ces hypothèses n'étaient pas confirmées, les économies en dépenses à réaliser devraient être renforcées afin d'atteindre les objectifs d'amélioration du solde et de réduction du poids de l'endettement financier. En suscitant des demandes d'intervention accrue des collectivités territoriales et de leurs groupements, une conjoncture économique moins favorable que celle anticipée compliquerait toutefois la réalisation des économies nécessaires.

Compte tenu de la réduction limitée des dépenses de fonctionnement en volume, le ralentissement des dépenses d'investissement conditionne la réalisation des importants excédents de financement des collectivités et de leurs groupements attendus pour 2026 et 2027. Dans son avis relatif à la révision du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le Haut conseil des finances publiques a souligné que l'évolution des dépenses d'investissement pourrait être moins sensible que par le passé au cycle électoral municipal. La transition écologique favorise en effet la hausse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements ; un effet de levier important sur ces

dépenses est d'ailleurs attendu d'un concours de l'État créé en 2023 (fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ou « fonds vert », porté de 2 Md€ à 2,5 Md€ d'autorisations d'engagement en 2024).

2 - Une norme de dépenses de fonctionnement sans instruments pour en assurer le respect

En dehors des effets possibles de l'inflation (sous-indexation des rémunérations des personnels des collectivités et des subventions qu'elles versent à des tiers), les actions à déployer pour réaliser l'objectif d'une baisse en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales restent à définir.

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avait adjoint aux règles générales et permanentes d'équilibre des budgets des collectivités territoriales un dispositif d'encadrement des dépenses locales.

Appliqué à 321 collectivités dont le budget principal dépassait 60 M€, il comportait un objectif contraignant d'évolution des dépenses de fonctionnement, un objectif de réduction du besoin de financement et, le cas échéant, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement⁹. L'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement pouvait varier entre + 0,75 % et + 1,65 % afin de tenir compte des spécificités des collectivités (évolution démographique, revenu moyen par habitant et effort passé de maîtrise des dépenses). En cas de dépassement de la norme de dépenses, des reprises devaient être effectuées sur les produits fiscaux (ou les versements de TVA pour les régions).

Ce dispositif, dit des « contrats de Cahors », marquait un changement d'orientation par rapport à la période précédente : fin de la réduction unilatérale de la DGF, ciblage de l'effort de maîtrise des dépenses sur les collectivités de grande taille et contractualisation d'engagements d'évolution différenciée des dépenses de fonctionnement selon les collectivités.

La DGCL estime qu'il a atteint ses objectifs en 2018 et en 2019 : souscription d'engagements par la plupart des collectivités de grande taille entrant dans son périmètre, application spontanée de la norme de dépenses par la plupart des collectivités ayant refusé de s'engager dans ce processus, volontariat de quelques autres collectivités, non-respect de la norme par une proportion réduite de collectivités, dépassements annuels inférieurs au total à 100 M€.

⁹ Rapport entre l'encours de l'endettement financier et l'épargne brute.

La crise sanitaire a toutefois conduit à en suspendre l'application. De ce fait, son efficacité n'a pu être vérifiée dans le contexte du durcissement des objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement propres aux années 2020 à 2022.

Le premier projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoyait d'abaisser (de 60 M€ à 40 M€) le montant du budget principal à partir duquel les collectivités sont soumises au dispositif d'encadrement des dépenses, ce qui en étendait le périmètre de 321 à 488 collectivités et de 60 % à 65 % des dépenses des collectivités. Il prévoyait un suivi de la réalisation de l'objectif au niveau de chaque catégorie de collectivités afin de leur fournir l'autonomie nécessaire à cette réalisation.

Le non-respect de la trajectoire de dépenses devait être sanctionné par une privation d'accès aux dotations d'investissement et au fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (« fonds vert ») et la conclusion d'un accord individualisé de retour à la trajectoire portant sur l'évolution des dépenses de fonctionnement. Si l'objectif était dépassé à nouveau, une pénalité devait être appliquée. Ce dernier mécanisme a été supprimé par un amendement sénatorial au motif qu'il « *concourait de fait à une mise sous tutelle inacceptable* ».

Le projet révisé de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 adopté par l'Assemblée nationale ne prévoit pas d'instruments pour répartir entre les collectivités territoriales l'objectif de réduction en volume des dépenses de fonctionnement, ou sanctionner des écarts injustifiés par rapport à ce dernier.

3 - Un encadrement des transferts financiers de l'État aux collectivités qui porte sur un champ toujours partiel

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 indique que « *La contribution à la maîtrise de la dépense publique qui est demandée aux collectivités ne repose pas sur une baisse programmée des concours de l'État sur la période – lesquels au contraire progresseront entre 2023 et 2027 afin de renforcer notamment leurs moyens afin qu'elles investissent et participent à la transition écologique – mais sur la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement* ».

En 2022, les transferts financiers de l'État de toute nature (transferts de fiscalité, prélèvements sur recettes, dépenses budgétaires) ont représenté en moyenne un peu plus de 50 % des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités et de leurs groupements (hors emprunts).

Compte tenu de cette place déterminante, un ralentissement de l'évolution des transferts financiers de l'État, pris dans leur globalité, pourrait contribuer à la réalisation de l'objectif de diminution en volume des dépenses de fonctionnement fixé par le projet de loi de programmation.

En effet, contrairement à l'État, les collectivités et leurs groupements ne peuvent emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement. Dès lors, un ralentissement de l'évolution des transferts financiers de l'État se répercute sur l'évolution de leurs dépenses. Le relèvement des taux des impôts locaux ou des tarifs des services publics locaux rencontre des limites de droit (règles de plafonnement et de liaison des taux entre les impôts locaux) et de fait (acceptabilité par les contribuables et les usagers des services publics locaux).

La réduction de la DGF entre 2014 et 2017 (à hauteur de 10,6 Md€) s'est ainsi accompagnée d'une diminution du poids financier des dépenses publiques locales, de fonctionnement et d'investissement, par rapport à la richesse nationale mesurée par le PIB (à hauteur de 0,7 point, voir graphique n° 1 *supra*).

Les lois de programmation des finances publiques fixent des objectifs de maîtrise du montant des transferts financiers de l'État aux collectivités et à leurs groupements. Ces objectifs portent cependant sur un périmètre étroit (les prélèvements sur recettes à l'exception du FCTVA et les crédits de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales »). En 2021, la compensation par un prélèvement sur recettes d'une mesure d'allègement des impôts locaux sur les entreprises (réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises) a conduit à élargir ce périmètre. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 en étend le champ à la fraction de TVA affectée depuis 2018 aux régions en compensation de la suppression de la DGF qui leur était jusque-là attribuée.

Malgré ces élargissements, l'objectif pluriannuel de maîtrise des transferts financiers de l'État aux collectivités ne couvre qu'environ 30 % du montant de ces transferts. Comme la Cour l'a récemment recommandé¹⁰, il conviendrait de l'étendre à l'ensemble des transferts afin de peser plus efficacement sur l'évolution des dépenses des collectivités et de leurs groupements. Cette extension devrait concerner les recettes des impôts nationaux qui leur ont été transférés en tout ou partie, en particulier la TVA.

¹⁰ Note thématique « *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir* », juillet 2023.

C - Une participation des collectivités au redressement des finances publiques qui doit aussi concerner la CNRACL

La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gère un régime spécial qui couvre les risques retraite et invalidité des agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Compte tenu de flux élevés de départs en retraite et du recrutement croissant par les collectivités de personnels contractuels qui ne sont pas affiliés à ce régime, ce régime enregistre un déficit structurel croissant¹¹.

La CNRACL a bénéficié en 2021 d'une reprise de ses déficits de 2018 et de 2019 par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), à hauteur de 1,3 Md€. Compte tenu de la répétition des déficits (1,4 Md€ en 2020, 1,2 Md€ en 2021, 1,8 Md€ en 2022), les capitaux propres du régime sont négatifs depuis 2021 ; fin 2022, ils s'élevaient à - 2,3 Md€.

Selon les prévisions du Conseil d'orientation des retraites (juin 2023), le déficit de la CNRACL pourrait atteindre l'équivalent de 0,3 % du PIB, soit environ 8,5 Md€ exprimés en euros 2023. Cette estimation tient compte des effets de la réforme des retraites et de la hausse d'un point du taux de cotisation à la charge des employeurs au 1^{er} janvier 2024 (porté à 31,65 %, soit près de 0,6 Md€ de recettes supplémentaires par an pour le régime de retraite).

Les besoins de financement de la CNRACL sont provisoirement couverts par des emprunts à court-terme souscrits par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), solution de plus en plus coûteuse avec la remontée des taux d'intérêt.

Selon la direction de la sécurité sociale, la hausse du taux de cotisation au 1^{er} janvier 2024 sera compensée aux employeurs territoriaux et hospitaliers. Elle conduirait donc à déplacer une partie du déficit de la CNRACL vers le régime général de sécurité sociale ou bien l'État, sans que diminue le déficit public total.

Sans préjudice d'évolutions plus structurelles, une hausse continue des taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers apparaît nécessaire afin de résorber le déficit croissant de la CNRACL. Pour sa part, une augmentation des retenues sur salaires des agents ne saurait s'envisager sans une évolution identique pour la fonction publique de l'État¹².

¹¹ Voir également Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre I La situation financière de la sécurité sociale : une amélioration temporaire, une dégradation prévisible*, mai 2023.

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2020, le taux de retenue sur salaires est fixé à 11,1 %, comme pour les fonctionnaires de l'État.

CONCLUSION

En 2023, le ralentissement de l'activité économique va limiter la progression globale des recettes des collectivités territoriales par comparaison avec 2022. Dans le même temps, l'inflation continue à peser, de manière directe et indirecte, sur leurs dépenses.

Au regard des données comptables disponibles à fin septembre 2023, la situation financière des différentes catégories de collectivités paraît appelée à connaître des évolutions divergentes en fonction des différences de composition de leurs recettes et de leurs dépenses. Ainsi, l'épargne des entités du « bloc communal » pourrait continuer à croître, tandis que celle des régions et, plus encore, des départements chuterait.

Le montant des dépenses d'investissement de l'ensemble des catégories de collectivités continuerait néanmoins à augmenter, grâce à une réduction de la trésorerie s'agissant des départements et des régions et une augmentation de l'endettement pour ces dernières.

Prise globalement, la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements connaîtra une sensible évolution : alors qu'elles avaient dégagé un excédent de financement en 2022, elles connaîtraient un besoin de financement en 2023 et à nouveau en 2024 selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2024.

Le projet révisé de loi de programmation des finances publiques adopté par l'Assemblée nationale affirme des objectifs ambitieux de participation des administrations publiques locales, notamment des collectivités et de leurs groupements, au redressement d'ensemble des finances publiques d'ici à 2027 : réduction du poids des dépenses locales dans le PIB, réalisation d'un important excédent de financement et forte diminution de l'endettement.

L'atteinte de ces objectifs est fragilisée par le caractère optimiste des hypothèses de croissance économique et d'évolution des dépenses d'investissement, l'absence d'instruments à même de garantir le respect de l'objectif de ralentissement des dépenses de fonctionnement et le périmètre toujours étroit des transferts pris en compte dans l'objectif pluriannuel de maîtrise des transferts financiers de l'État.

Compte tenu de l'influence directe qu'ont les transferts sur les dépenses locales, l'objectif d'évolution des transferts financiers de l'État devrait intégrer la totalité d'entre eux, notamment les affectations de recettes de TVA qui compensent la suppression d'impôts locaux et de la DGF des régions.

Il importe par ailleurs de résorber le déficit massif et croissant de la caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), par de nouveaux relèvements des cotisations.

Chapitre II

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

En sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Toute autre collectivité est créée par la loi.

Ces collectivités ont vocation à prendre « *les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Dans les conditions prévues par la loi, elles s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Avant la révision constitutionnelle de mars 2003, l'autonomie juridique des collectivités territoriales n'avait pas de pendant sur le plan financier. Sans en utiliser le terme, le nouvel article 72-2 de la Constitution créé à cette occasion a prévu plusieurs dispositions qui décrivent les manifestations et le degré de l'autonomie financière des collectivités.

Ainsi, les collectivités « *bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* » dans les conditions prévues par la loi. Ces ressources peuvent comprendre « *tout ou partie du produit des impositions de toutes natures* » ; la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. « *Les recettes fiscales et les autres ressources*

propres » des collectivités doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, « *une part déterminante de leurs ressources* ».

En outre, le texte a érigé en principe constitutionnel la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités et fait mention de dispositifs de péréquation destinés à « *favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Un nouvel alinéa de l'article 72 précité interdit toute tutelle, notamment financière, d'une collectivité sur une autre.

Le principe constitutionnel selon lequel les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter une part déterminante des ressources des collectivités ne les a pas prémunies contre une réduction de leur pouvoir de décision sur leurs recettes (I). Le pouvoir fiscal des collectivités s'est réduit et se concentre sur le « bloc communal » (II). Les collectivités ont plus de pouvoirs sur leurs dépenses que sur leurs recettes, dans une mesure qui varie toutefois en fonction du niveau de ces dernières (III). Il convient de faire évoluer les objectifs et les modalités du dialogue entre l'État et les collectivités sur les finances publiques locales (IV).

I - Une approche quantitative de l'autonomie en recettes peu opérante

Le principe d'autonomie financière a été instauré pour préserver le niveau de recettes propres des collectivités. La portée de ce principe est amoindrie par l'intégration, dans leur calcul, de recettes d'impôts nationaux sur lesquels les collectivités n'ont aucun pouvoir.

A - Une garantie constitutionnelle aux effets limités

1 - Une évolution constitutionnelle qui fait suite à des suppressions et allègements d'impôts locaux

L'existence d'un pouvoir des collectivités sur leurs recettes était reconnue bien avant 2003. Le principe de liberté de fixation des taux d'imposition, posé en 1980, a été suivi en 1982 par la liberté de voter des budgets immédiatement exécutoires, sous réserve des contrôles de l'État¹³.

¹³ Contrôle de légalité, voire contrôle budgétaire par la chambre régionale des comptes.

De même, les recettes liées à l'utilisation du domaine public ou à des prestations de services relèvent de la libre appréciation des collectivités. Cette liberté n'est pas absolue : sauf exceptions énumérées par la loi, l'occupation du domaine public se fait, comme pour toute personne publique, à titre onéreux. De même, la fixation des tarifs liés à l'exploitation de services publics locaux offre une grande liberté aux collectivités, sous réserve que les tarifs ne dépassent pas le coût de revient et respectent le principe d'égalité des usagers.

La ressource d'investissement que constitue l'emprunt s'inscrit dans cette liberté reconnue en 1982. Elle est mieux régulée depuis 2013¹⁴, sans que la liberté d'emprunter, marquée par un recours croissant aux marchés financiers par les collectivités de grande taille, ait été remise en cause.

Ce pouvoir des collectivités sur leurs recettes a suscité une attention particulière au début des années 2000. À la suite d'une série d'allègements ou d'encadrements législatifs des impôts locaux, il a alors été estimé souhaitable de contenir « *une tendance à la remise en cause des marges d'autonomie financière et fiscale ouvertes aux collectivités locales* »¹⁵.

**Une protection fondée sur le principe de libre administration
et tenue pour insuffisante avant 2003**

Les décisions du début des années 2000 visant à réduire les impôts des entreprises et des ménages (suppression de la part salariale des bases de la taxe professionnelle et de la part régionale de la taxe d'habitation, plafonnement des tarifs des droits de mutation à titre onéreux) ont suscité la critique d'une « *recentralisation financière* »¹⁶.

Dans plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel avait statué que le législateur ne pouvait restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales « *au point d'entraver leur libre administration* ».

¹⁴ À la suite de la crise des emprunts toxiques de 2011, la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a fixé les types d'emprunt que peuvent souscrire les collectivités territoriales et leurs groupements.

¹⁵ Rapport d'information n° 447 du 28 juin 2000, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Michel Mercier.

¹⁶ Assemblée nationale, Dominique Perben, Garde des sceaux, séance du 19 novembre 2002.

Cependant, le Conseil constitutionnel n'a censuré aucune disposition législative pour ce motif avant 2003. En particulier, le juge constitutionnel avait écarté le grief d'entrave à la libre administration des collectivités dès lors, notamment, que le montant de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle était « *indexé sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, avant d'être intégré dans cette dernière à partir de 2004* »¹⁷. Il avait retenu une argumentation identique lors de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation¹⁸.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a alors été considéré comme insuffisamment protecteur devant la réduction de leurs marges de manœuvre fiscales au nom, le plus souvent, d'objectifs nationaux de politique économique. La protection offerte par la référence au principe de libre administration était d'autant moins solide que le juge constitutionnel n'avait pas déterminé de seuil à partir duquel le législateur était susceptible de porter atteinte à ce principe.

Cette protection constitutionnelle tenue pour insuffisante a motivé la révision constitutionnelle du 26 mars 2003, qui a créé l'article 72-2 de la Constitution relatif aux recettes des collectivités territoriales.

Les dispositions constitutionnelles introduites en 2003

L'article 72-2 de la Constitution dispose que les collectivités « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ».

L'alinéa suivant a pour objet de répondre à la dégradation constatée du pouvoir financier local : « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

L'article 72-2 comprend trois autres dispositions intéressant l'autonomie financière des collectivités territoriales : la « *libre disposition* » des ressources, la compensation des transferts de compétences par l'« *attribution de ressources équivalentes* » et la péréquation destinée à « *favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

¹⁷ Décision n°98-405 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1999.

¹⁸ Décision n°200-432 DC 12 juillet 2000 relative à la loi de finances pour 2001.

Les principes fixés par l'article 72-2 de la Constitution font écho à ceux de la Charte européenne de l'autonomie locale signée en 1985 et ratifiée par la France en 2006, dont l'article 9 dispose que « *les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences* ».

2 - Une portée pratique limitée

Pour l'application de l'article 72-2 de la Constitution, la loi organique n° 04-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales prévoit que la part des ressources propres dans le total des recettes des collectivités ne peut être inférieure au niveau constaté pour l'année 2003.

a) Une définition extensive des ressources propres

Les « *ressources propres* » englobent l'essentiel des recettes non fiscales : les redevances pour service rendu ; les produits du domaine, y compris le produit de cessions d'immobilisation, qui constituent des recettes d'investissement, de même que les participations d'urbanisme ; les dons et legs reçus ; les produits financiers, recettes de fonctionnement.

Les « *ressources propres* » comprennent aussi un large éventail de recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ont une maîtrise variable.

Il s'agit d'impositions dont les collectivités fixent le taux et l'assiette ou les deux : impôts directs locaux, taxes directes ou indirectes. Entrent dans cette catégorie la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la cotisation foncière des entreprises, la taxe sur la consommation finale d'électricité, la taxe de séjour et la taxe locale sur la publicité extérieure.

Font également partie des ressources propres les impôts dont la loi fixe un taux national, mais localise les bases sur des territoires déterminés. Il en va ainsi de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques.

Dans une décision du 27 décembre 2019¹⁹, le Conseil constitutionnel a également admis que la part nationale de TVA attribuée aux départements à compter de 2021 en remplacement de la taxe foncière

¹⁹ Décision n°2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la loi de finances pour 2020.

sur les propriétés bâties, réaffectée aux communes, entrain dans cette catégorie. Les parts d'impôts d'État affectées aux collectivités territoriales par le législateur, tels que la TVA, la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), sont donc considérées comme des ressources propres.

Compte tenu de la définition extensive ainsi donnée à la notion de « ressources propres », l'obligation constitutionnelle « *d'une part déterminante* » des ressources des collectivités constituée par « *les recettes fiscales et les autres ressources propres* » pourrait être satisfaite même si les recettes fiscales des collectivités territoriales comprenaient exclusivement des fractions d'impôts nationaux et plus aucun impôt local dont elles fixent l'assiette ou le taux.

La définition extensive de la notion de « *ressources propres* » a pu ainsi créer un malentendu quant à la portée de la garantie donnée aux collectivités en 2003. Il était attendu qu'elle mette un coup d'arrêt à la réduction du périmètre des recettes sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir d'assiette ou de taux, mais l'application que lui a donnée la loi organique, en prenant en compte des recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de décision, a amoindri la portée de l'article 72-2.

*b) Une part déterminante correspondant
à un pourcentage conventionnel*

L'autre terme de la définition de l'autonomie financière exige que les ressources propres représentent une « *part déterminante de l'ensemble* » des ressources des collectivités.

Ces ressources relèvent de la section de fonctionnement ou d'investissement. Elles comprennent, outre les ressources propres, la DGF, les autres dotations de l'État, le FCTVA, des participations, des compensations et des opérations pour le compte de tiers comme des opérations sous mandat. Sont en revanche exclus les emprunts, ressources faisant l'objet d'un remboursement, d'autres ressources non pérennes, à l'occasion notamment de transferts de compétences à titre expérimental, ainsi que les transferts entre collectivités (subventions, fonds de concours et dispositifs de péréquation essentiellement) ou entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres.

L'article 4 de la loi organique prévoit que la part des ressources constituée par les ressources propres, appréciée par catégorie de collectivité, « *ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ».

Ce niveau est de 60,8 % pour le « bloc communal » (communes, EPCI à fiscalité propre et syndicats intercommunaux²⁰), 58,6 % pour les départements²¹ et 41,70 % pour les régions²².

Ce *ratio* global fait l'objet, depuis 2005, d'un rapport au Parlement, le 1^{er} juin de la deuxième année suivant l'exercice.

Un contrôle peu opérant du respect du principe d'autonomie

Les *ratios* ont un caractère impératif et leur non-respect conduirait le Conseil constitutionnel à censurer la loi à l'origine de cette évolution.

Les modalités de contrôle instaurées en 2004 apparaissent cependant peu opérantes. Le rapport au Parlement doit être transmis au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année suivant l'année observée. En cas de dépassement, la correction doit être apportée au plus tard par une loi de finances adoptée au plus tard la deuxième année suivant le constat.

En définitive, le délai entre l'année du dépassement et celle de la correction peut atteindre quatre ans, ce qui prive le mécanisme d'effectivité.

Comme l'indique le rapport déposé par le Gouvernement en 2022 (sur les données allant jusqu'en 2020), l'évolution du *ratio* depuis 2004 n'a jamais requis la mise en œuvre du dispositif de correction.

La logique qui prévaut à la détermination du *ratio* peut conduire à des évolutions paradoxales du point de vue des collectivités. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la réduction de la DGF entre 2013 et 2017 a mécaniquement favorisé l'augmentation du *ratio* d'autonomie financière.

B - Des seuils constamment respectés au niveau de chaque catégorie de collectivité

Depuis 2004, le seuil fixé pour chaque catégorie de collectivités a chaque année été respecté en moyenne.

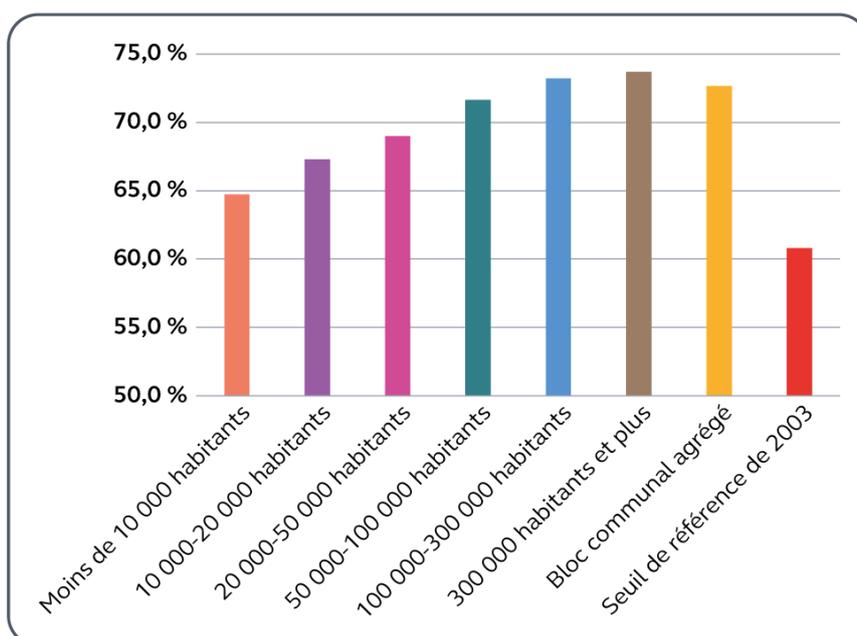
²⁰ Les syndicats mixtes sont en revanche exclus du périmètre fixé par l'article 2 de la loi organique.

²¹ Départements de métropole et d'outre-mer, collectivité de Saint Pierre et Miquelon.

²² Y compris la collectivité de Corse et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Wallis et Futuna et la Polynésie française, Saint Barthélémy et Saint Martin. En revanche, la Nouvelle Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution, n'est pas concernée par ce *ratio*.

Toutefois, une situation contrastée apparaît au sein du « bloc communal », le *ratio* de ressources propres (dont la médiane atteint 67,5 %) étant d'autant plus élevé que l'ensemble intercommunal concerné (l'EPCI et les communes qui en sont membres) compte un grand nombre d'habitants.

Graphique n° 2 : ratios d'autonomie financière des collectivités du « bloc communal » en fonction de leur population en 2022 (en %)

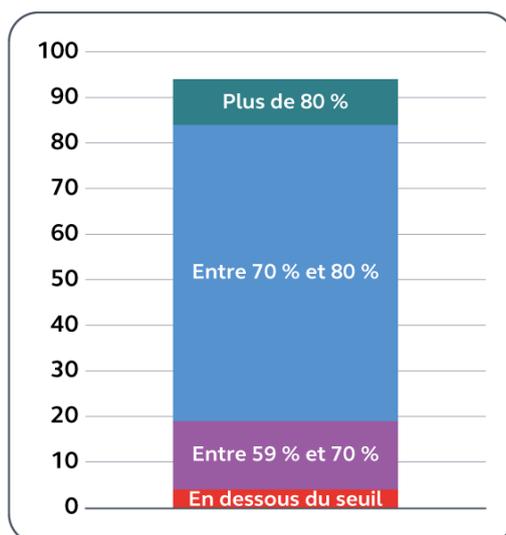


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Certains ensembles intercommunaux se situent en-deçà du seuil (214 en 2022, soit 17 % du total). Les 21 ensembles dont l'autonomie financière est inférieure à 50 % ont tous une population inférieure à 100 000 habitants.

Les départements présentent un *ratio* d'autonomie financière (75,2 % en 2022) qui dépasse largement le seuil fixé par la loi organique (58,6 %). Trois départements ne l'atteignent pas. Selon le cas, cette situation traduit une faiblesse relative des recettes d'impôts locaux, imputable au manque de dynamisme de leurs bases taxables (Creuse ou Lozère) ou les conséquences d'une évolution statutaire (à la suite de la départementalisation, les dotations et subventions de l'État sont passées de 20 % en 2013 à 49 % en 2022 des recettes de fonctionnement de Mayotte).

Graphique n° 3 : distribution des départements en fonction de leurs ratios individuels d'autonomie financière, en 2022

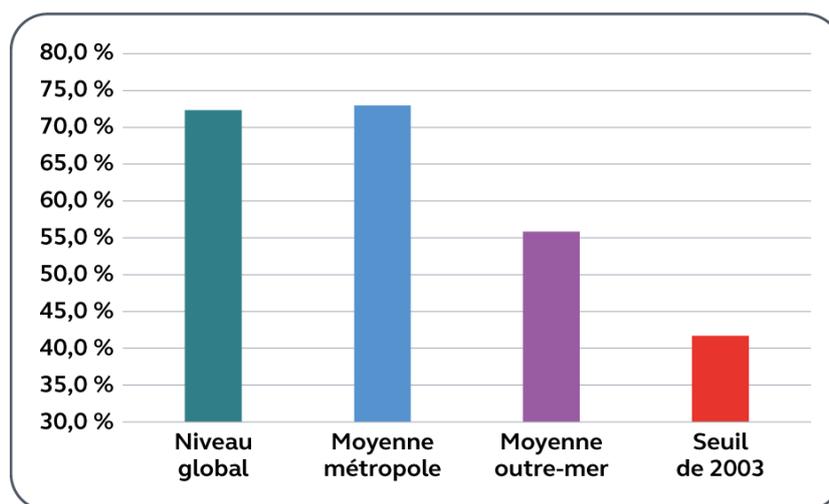


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Le ratio d'autonomie financière des régions atteint 72,3 % en 2022. Aucune région ne se situe plus en-deçà du seuil²³. Le niveau moyen constaté dans les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (55,8 %) et en Corse (61,6 %) est sensiblement moins élevé, en raison principalement d'une part plus élevée des dotations dans leurs recettes de fonctionnement.

²³ C'était le cas de la Guadeloupe en 2019, avec un taux de 31 %, imputable à un niveau exceptionnellement élevé de recettes d'investissement.

Graphique n° 4 : ratios d'autonomie financière des régions métropolitaines et d'outre-mer en 2022



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

II - Un pouvoir fiscal local érodé, désormais concentré sur le « bloc communal »

L'encadrement constitutionnel dont fait l'objet depuis 2003 le principe d'autonomie financière ne garantit pas un pouvoir fiscal des collectivités, ce qui a permis au législateur de le réduire au fil des réformes de la fiscalité directe.

A - Une autonomie fiscale distincte de l'autonomie financière

Le pouvoir fiscal, défini comme la capacité de créer, modifier ou supprimer un impôt, est un attribut de souveraineté politique qui est confié au Parlement par l'article 34 de la Constitution. Selon l'article 72-2 de la Constitution, la loi peut autoriser les collectivités à fixer l'assiette et le taux de certaines impositions de toute nature, dans les limites qu'elle détermine.

Dans le cadre défini par la loi, les collectivités disposent ainsi d'une forme d'autonomie fiscale, au sens de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, c'est-à-dire d'une capacité à exercer une partie du pouvoir fiscal. Dans le silence de la Constitution et de la loi organique sur ce point, les collectivités ne peuvent cependant se prévaloir d'un droit constitutionnel à un certain niveau de ressources fiscales locales.

Les réformes successives de la fiscalité locale ont réduit le périmètre sur lequel s'exerce leur autonomie dans le domaine fiscal.

Elles ont conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur l'articulation de l'autonomie fiscale avec le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Selon sa jurisprudence, il ne résulte pas de l'article 72-2 de la Constitution que les collectivités bénéficient d'une autonomie fiscale²⁴ et aucune disposition constitutionnelle n'impose que la suppression de tout ou partie d'une recette fiscale par la loi soit compensée par un montant comparable²⁵, à condition que la perte de ressources ne soit pas telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités²⁶.

Le principe d'autonomie financière en France est donc distinct de celui d'autonomie fiscale, dans la mesure où il ne garantit pas l'existence d'une part, même réduite, d'impôts locaux, comme le fait l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale²⁷.

Le législateur a ainsi pu réduire les pouvoirs fiscaux des collectivités territoriales, au fil des réformes de la fiscalité directe locale, qui ont répondu à des objectifs exogènes aux finances publiques locales (investissement des entreprises, contenu de la croissance économique en emplois, pouvoir d'achat des ménages).

²⁴ Décision n°2009-599 DC 29 décembre 2009, à propos de la réforme de la taxe professionnelle.

²⁵ Décision n°2019-796 DC du 27 décembre 2019, à propos de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

²⁶ Décision n°98-405 DC du 29 décembre 1998, à propos de la suppression de la part de la taxe professionnelle portant sur les salaires.

²⁷ « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ».

B - Une chute de la part des impôts locaux dans les ressources des collectivités

1 - Une fiscalité directe locale qui se résume aujourd'hui pour l'essentiel à des impôts fonciers

La fiscalité locale a été réformée en profondeur à trois reprises depuis l'acte I de la décentralisation de 1982-83 afin d'alléger le poids des impôts directs locaux sur les entreprises et les ménages : suppression de la taxe professionnelle en 2010 ; suppression par étapes de la taxe d'habitation sur les résidences principales entre 2018 et 2023²⁸ ; réforme des impôts de production entre 2021 et 2024²⁹, marquée principalement par la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'une des deux impositions créées en remplacement de la taxe professionnelle.

Des quatre impôts directs (« les quatre vieilles »), piliers historiques de la fiscalité locale, ne restent plus aujourd'hui que les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la cotisation foncière des entreprises, qui correspond à la part foncière de la taxe professionnelle, ainsi que deux composantes de la taxe d'habitation, sur les résidences secondaires et sur les logements vacants. L'ensemble de ces impositions est affecté aux seules collectivités du « bloc communal ».

Les pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances initiale pour 2010 ont été compensées selon plusieurs modalités : la création de nouveaux impôts directs locaux (cotisation foncière des entreprises - CFE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE et imposition forfaitaire des entreprises de réseaux - IFER) ; la transformation d'impôts nationaux en des impôts locaux (taxe sur les surfaces commerciales - TASCOM depuis 2011) ; le transfert d'impôts nationaux indirects (taxe spéciale sur les conventions d'assurance - TSCA, part perçue de l'État au titre de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la publicité foncière) ; la rétrocession de frais perçus par l'État pour la gestion des impôts locaux ; l'instauration d'une dotation de compensation (DCRTP) et d'un fonds national de garantie des ressources (FNGIR).

²⁸ 2022 pour les collectivités, l'État se substituant au contribuable local.

²⁹ 2023 pour les collectivités, l'État se substituant au contribuable local.

Par la suite, la suppression par étapes de la taxe d'habitation sur les résidences principales engagée par la loi de finances initiale pour 2018 a été compensée par des dégrèvements puis, en 2021, par la réaffectation aux communes de la part départementale des taxes foncières sur les propriétés bâties et l'attribution aux départements et aux intercommunalités de fractions de TVA (25,3 Md€ en 2022).

Enfin, au titre de la réforme des impôts de production engagée par la loi de finances pour 2021, la suppression de la part régionale de la CVAE a été compensée par l'affectation d'une autre fraction de TVA (10,7 Md€ en 2022). Par ailleurs, un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État (3,6 Md€ en 2022) a compensé l'incidence de la réduction de moitié de la valeur locative cadastrale des locaux industriels sur les bases de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La loi de finances pour 2023 a mené à son terme cette réforme en prévoyant la suppression en 2023 des parts de CVAE perçues par les collectivités du « bloc communal » et les départements (la suppression pour les entreprises étant étalée sur les deux années 2023 et 2024³⁰).

En remplacement de la CVAE, ces collectivités sont affectataires de recettes de TVA, dont le montant est déterminé par référence à la moyenne des produits de recettes et de compensation d'exonérations de CVAE pour les années 2020, 2021 et 2022. Contrairement aux régions et aux départements, les collectivités du « bloc communal » ne bénéficieront pas directement de la dynamique de la recette. Celle-ci sera affectée à un fonds national d'attractivité des territoires, nouvellement créé. Ce fonds est réparti entre les communes et EPCI afin de tenir compte du dynamisme de leurs territoires respectifs, selon des modalités définies par décret. En maintenant un lien entre les bases fiscales des entreprises et les collectivités du « bloc communal », ce dispositif vise à inciter les maires à accueillir de nouvelles entreprises ou l'extension de celles déjà implantées.

³⁰ Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2024, a été annoncé un étalement entre 2024 et 2027 de la dernière étape de la suppression de la CVAE qui devait intervenir en 2024.

Les modalités de compensation de la suppression de la CVAE pour les collectivités du « bloc communal » et les départements

La loi de finances pour 2023 a prévu la disparition dès 2023 des parts de CVAE dans les paniers de recettes des collectivités du « bloc communal » et des départements.

Cette disparition est compensée en 2023 par l'attribution de 11,3 Md€ de TVA :

- une compensation « socle » d'un peu plus de 10 Md€ distribuée selon les territoires en fonction de la moyenne des produits de CVAE pour les années 2020 à 2022 ;
- l'affectation de 500 M€ au fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (« fonds vert »), qui cofinance des projets d'investissement des collectivités ;
- l'affectation directe de 150 M€ aux services départementaux d'incidence et de secours (SDIS) ;
- l'affectation d'un montant prévisionnel de 600 M€ à un fonds national d'attractivité des territoires, notamment la part dynamique de la TVA (évaluée à 5,1 % dans la LFI 2023).

Le décret n° 2023-364 du 13 mai 2023 précise les modalités de répartition en 2023 de ce fonds, en reprenant les critères de la CVAE, à savoir deux tiers en fonction de l'effectif et un tiers en fonction des valeurs locatives des immobilisations imposées à la CFE. Les modalités applicables au cours des années suivantes ne sont pas arbitrées à ce jour.

2 - Une fiscalité directe locale concentrée sur le « bloc communal »

À l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle en 2010, seules les collectivités du « bloc communal » ont bénéficié des nouveaux impôts créés ou transférés avec un pouvoir local de taux (CFE, TASCOT). En outre, elles ont bénéficié en 2011 du transfert des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ainsi que de la part départementale de la taxe d'habitation.

Outre la disparition de leur pouvoir de taux sur la taxe professionnelle, les départements et régions ont ainsi vu le levier fiscal dont ils disposaient sur les impôts directs locaux se réduire. Seuls les départements en ont provisoirement conservé une partie, avec le transfert à leur profit de la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les communes ont bénéficié en 2021 du transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements, tandis qu'une nouvelle fraction de TVA a été affectée à ces derniers et aux EPCI. L'application d'un coefficient correcteur a assuré la neutralité financière, pour chaque commune prise individuellement, du remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales par la TFPB. Ce procédé a cependant entraîné une perte de lien entre les bases de TFPB et la collectivité bénéficiaire à hauteur d'environ 10 % des recettes de TFPB.

Compte tenu de l'affectation aux communes de l'intégralité de la TFPB, les collectivités du « bloc communal » bénéficient, comme pour la CFE, de la totalité du prélèvement sur les recettes de l'État qui compense l'incidence de la réduction de moitié de la valeur locative cadastrale des locaux industriels.

C - Un pouvoir de décision sur les recettes fiscales qui demeure important pour les collectivités du « bloc communal »

1 - Des leviers d'action de portée variable sur les impôts territorialisés

Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales a quatre dimensions, dont la deuxième comporte deux variantes.

À condition que la loi les y autorise, les collectivités ont tout d'abord la faculté d'instaurer certaines taxes.

Ces taxes facultatives répondent à des besoins précis : compensation d'externalités négatives (taxe d'habitation sur les logements vacants - THLV, taxe locale sur la publicité extérieure - TLPE) ; couverture de charges supplémentaires suscitées par les caractéristiques du territoire, notamment en lien avec le tourisme (taxe de séjour, redevance sur les remontées mécaniques) ; charges liées à l'exploitation d'une ressource naturelle (contribution, dite surtaxe, sur les eaux minérales) ; financement d'une compétence exercée par la collectivité (versement mobilité pour les transports de voyageurs, taxe relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations - Gemapi) ou d'un service fourni (taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM, droits de place et de balayage).

Certaines taxes ne concernent pas toutes les collectivités d'une même catégorie³¹.

Ensuite, depuis la loi du 10 janvier 1980 portant sur les quatre taxes directes historiques (taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle), les collectivités peuvent fixer les taux de certains impôts locaux.

En dehors de limitations temporelles qui peuvent leur être apportées³², les pouvoirs de taux des collectivités peuvent être classés en deux catégories³³ :

- la première catégorie correspond aux impôts dont les taux sont encadrés de manière souple afin d'éviter de faire trop peser la pression fiscale sur certains contribuables. Ce cas de figure concerne au premier chef les taxes foncières, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises, dont les taux sont plafonnés par rapport à une moyenne nationale et dont les variations sont liées entre elles par un mécanisme voté en loi de finances (voir annexe n° 1) ;
- la deuxième catégorie concerne les impôts dont les taux et coefficients décidés par les collectivités sont strictement encadrés entre un taux plancher et un taux plafond. Ce taux plafond peut parfois être majoré (versement mobilité, taxe sur les surfaces commerciales - TASCOM, taxe locale sur la publicité extérieure - TLPE).

³¹ Ainsi, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) ne peut être instaurée par les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV), affectée au budget de l'État. La loi de finances pour 2023 a élargi le champ d'application de la TLV, ce qui a réduit le nombre de communes pouvant instaurer la THLV. Toutefois, les communes entrant dans le champ de la TLV peuvent majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). Un décret n°2023-822 du 25 août 2023 en a porté le nombre à près de 3 700, contre un peu plus d'un millier jusqu'en 2023 compris.

³² Pour les années d'imposition 2020 à 2022, la loi de finances pour 2020 a gelé à leur niveau de 2019 les taux de la taxe d'habitation, y compris sur les résidences secondaires. En outre, les taux issus de la répartition des taxes spéciales d'équipement (TSE) et de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) ne pouvaient dépasser leur niveau de 2019. Enfin, les délibérations des communes et des EPCI pour la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) au titre des années d'imposition 2020 à 2022 n'ont pris effet qu'en 2023.

³³ Les impositions spécifiques à certains territoires particuliers (départements et régions d'outre-mer, Île-de-France) ne sont pas abordées dans ces développements.

Enfin, les collectivités peuvent, dans certaines limites prévues par la loi, moduler l'assiette de certaines de leurs impositions.

Ces pouvoirs, concentrés sur les taxes foncières et sur la CFE, sont de trois natures. Le premier est le pouvoir de majorer l'assiette, par exemple la majoration facultative de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles soumis à la TFPNB. Le deuxième est le pouvoir d'accorder des exonérations partielles ou totales, temporaires ou définitives, à certains contribuables (comme l'exonération de taxe foncière des logements neufs dont la performance énergétique est supérieure à la norme en vigueur). Le troisième est celui de supprimer (comme l'exonération de TFPB dont bénéficient les entreprises implantées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville), limiter ou renforcer certaines des exonérations partielles ou totales, temporaires ou définitives, accordées par l'État aux contribuables de leurs territoires.

À la différence des précédents, la plupart de ces leviers n'ont cependant pas pour objet d'accroître les recettes des collectivités, mais de renforcer l'attractivité de leur territoire pour certaines entreprises et activités, quitte à accepter des réductions ponctuelles de recettes.

Au-delà de leurs pouvoirs juridiques sur leur assiette ou leur taux, les collectivités peuvent prendre des mesures pour favoriser l'expansion des bases taxables des impôts locaux. Ainsi, la création ou l'extension de zones d'habitation ou d'activités permettent l'installation de nouveaux habitants ou entreprises, à l'origine de nouvelles recettes d'impôts fonciers.

2 - Un pouvoir fiscal réduit pour les départements et les régions, mais significatif pour les collectivités du « bloc communal »

Le tableau ci-après classe les impôts ayant des bases territoriales affectés aux collectivités territoriales en quatre catégories, qui dépendent de leur degré d'autonomie sur leur création, la fixation de leur taux et l'évolution de leurs bases.

Tableau n° 1 : portée financière des pouvoirs des collectivités sur les impôts ayant des bases territoriales (2022, en Md€)

| Bloc communal | Départements | Régions |
|---|--------------|---------|
| (I) Impositions pouvant être instaurées de manière facultative en application de la loi | | |
| Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement mobilité, taxe d'habitation sur les logements vacants, taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, surtaxe sur les eaux minérales, taxe Gemapi, taxe locale sur la publicité extérieure, droits de place et de balayage | | |
| 13,2 | 0,05 | 0,0 |
| (II) Impositions avec un pouvoir de taux encadré de manière souple | | |
| Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe sur les certificats d'immatriculation | | |
| 47,7 | 0,0 | 1,9 |
| (III) Impositions avec un pouvoir de taux encadré de manière stricte | | |
| Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements, part modulable de la TICPE, taxe sur les surfaces commerciales, taxe d'aménagement, prélèvement sur le produit des jeux des casinos | | |
| 1,2 | 15,2 | 0,5 |
| Montant total des recettes fiscales pour lesquelles les collectivités ont un pouvoir d'assiette ou de taux (I)+(II)+(III) | | |
| 62,0 | 15,25 | 2,4 |
| Ratio d'autonomie fiscale (en % des recettes de fonctionnement) | | |
| 43,7 % | 21,2 % | 8,2 % |
| (IV) Impositions avec uniquement un pouvoir d'influence sur la base taxable | | |
| Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, DMTO des communes, imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe sur les pylônes électriques | | |
| 13,0 | 4,95 | 0,7 |
| Montant total des recettes fiscales territorialisées (I)+(II)+(III)+(IV) | | |
| 75,0 | 20,2 | 3,1 |
| Part des recettes de fonctionnement (en %) | | |
| 52,9 % | 28,1 % | 10,5 % |

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

La quatrième et dernière catégorie offre une autonomie très faible aux collectivités, qui peuvent avoir une influence sur les bases, comme pour les trois premières catégories, mais n'ont en revanche aucun pouvoir sur l'assiette ou le taux des impositions concernées. C'est pourquoi seules les trois premières catégories, qui donnent aux collectivités un pouvoir fiscal, sont prises en compte pour calculer un *ratio* d'autonomie fiscale. La prise en compte de la quatrième catégorie permet cependant de faire apparaître la part des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ont une influence dans le total des recettes de fonctionnement de chaque catégorie de collectivités.

Au regard de la classification précédente des impôts ayant des bases territoriales, les recettes sur lesquelles les collectivités locales jouissent d'un degré d'autonomie fiscale étaient concentrées en 2022 pour les trois quarts sur les collectivités du « bloc communal » (78 %). Elles représentaient 43,7 % des recettes de fonctionnement du « bloc communal », 21,5 % de celles des départements et 8,2 % de celles des régions.

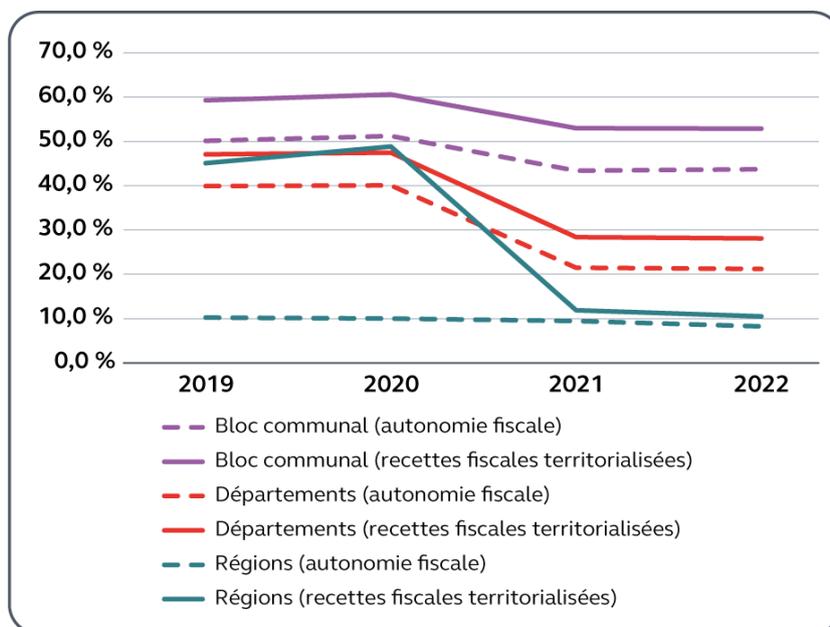
Les marges de manœuvre fiscale des départements sont d'autant plus à relativiser que leur pouvoir de taux est fortement encadré. En effet, seuls trois départements n'ont pas fixé au plafond légal le taux des DMTO (qui sont à l'origine de 96 % des recettes entrant dans le *ratio* d'autonomie fiscale). S'agissant des régions, toutes à une exception près ont fixé leur coefficient de part modulable de TICPE au niveau maximal ; cette part ne représente que 10 % de leurs recettes d'autonomie fiscale (et 1 % de leurs recettes de fonctionnement).

En 2022, les recettes fiscales territorialisées incluant la quatrième catégorie de recettes représentaient une part majoritaire des recettes de fonctionnement des collectivités du « bloc communal » (52,9 %), mais seulement 28,1 % de celles des départements et 10,5 % de celles des régions. Ce constat traduit une perte de lien entre les ressources des collectivités départementales et régionales et leurs territoires.

3 - Depuis 2021, une forte réduction du pouvoir fiscal, qui a maintenu des marges d'autonomie pour les collectivités du « bloc communal »

Comme le montre le graphique ci-après, l'autonomie fiscale (recettes de catégorie I à III) et la part des impôts territorialisés (recettes de catégorie I à IV) dans les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales ont fortement reculé depuis 2021.

Graphique n° 5 : évolution de la part des impôts territorialisés dans les recettes de fonctionnement des collectivités entre 2019 et 2022 (en %)



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

Depuis 2019, le pouvoir fiscal des départements a subi l'effet de la réaffectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes et celui du « bloc communal » la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités (compensée par l'affectation d'une part de TVA), ainsi que l'incidence de la réduction des bases des locaux industriels sur les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises.

En 2019, les régions jouissaient d'une autonomie fiscale principalement limitée à la fixation des tarifs de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (« cartes grises »). Depuis lors, la suppression en 2021 de la CVAE (qui représentait 72,5 % de leurs recettes fiscales et 32,7 % de leurs recettes de fonctionnement en 2019) a réduit la part des recettes fiscales territorialisées dans leurs recettes de fonctionnement.

La suppression en 2023 de la CVAE pour les collectivités du « bloc communal » et les départements conduira à réduire la part des recettes fiscales territorialisées dans leurs recettes de fonctionnement. Cette réduction aura un effet notable : en retirant les recettes de CVAE, la part des recettes fiscales territorialisées se serait établie en 2022 à 49,0 % pour le « bloc communal » et à 22,9 % pour les départements.

Tout en devenant minoritaire, le niveau des recettes fiscales territorialisées reste significatif pour les collectivités du « bloc communal ». Il l'est d'autant plus que la dynamique de la fraction de TVA affectée aux collectivités du « bloc communal » en remplacement de la CVAE sera répartie entre celles-ci en prenant en compte l'évolution des bases d'imposition des entreprises (voir B – 1 - *supra*).

De surcroît, les recettes tarifaires et domaniales représentent une part significative des recettes de fonctionnement des collectivités du « bloc communal » (14,4 % en 2022), contrairement aux départements et régions. Avec les recettes fiscales territorialisées, elles concourent à l'autonomie financière des communes et des EPCI, ici entendue hors transferts de fractions d'impôts nationaux. Prises ensemble, les recettes fiscales territorialisées et les recettes tarifaires et domaniales ont représenté plus de 63 %³⁴, soit près des deux-tiers, des recettes de fonctionnement des collectivités du « bloc communal » en 2022.

*

**

En définitive, il apparaît que les collectivités territoriales ont vu leur pouvoir fiscal se réduire, et non leur autonomie financière, compte tenu de la définition extensive des ressources prises en compte à ce titre.

Le pouvoir des collectivités en recettes est désormais très faible pour les régions et les départements, mais il conserve une portée significative pour les collectivités du « bloc communal ».

³⁴ En retirant les recettes de CVAE dès 2022.

Au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, les récentes réformes fiscales n'ont pas privé ces dernières de ressources. Néanmoins, la perte de pouvoirs fiscaux a pu alimenter un sentiment de perte de maîtrise sur celles-ci. De plus, les possibilités de relèvement des taux d'imposition se concentrent désormais sur un nombre limité de taxes et rencontrent des limites d'acceptabilité pour les contribuables. En outre, les entreprises contribuent moins à la couverture des charges des collectivités et les habitants locataires de leur logement plus du tout. De manière générale, la perte de pouvoir fiscal des élus semble remettre en cause l'un des attendus des lois de décentralisation, selon lequel le transfert d'impôts aux collectivités devait renforcer la démocratie de proximité et le consentement à l'impôt.

La création d'un impôt faisant contribuer l'ensemble des ménages résidant dans une commune à la couverture des charges de cette dernière et de l'intercommunalité à laquelle elle participe 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.

Dans le cadre des prélèvements en vigueur, la Cour³⁵ a proposé un scénario d'évolution du financement des collectivités territoriales qui renforcerait l'autonomie financière des collectivités du « bloc communal » (par l'affectation des recettes des DMTO, dont le produit serait nationalisé et réparti en fonction de critères socio-économiques nationaux dans un objectif de péréquation), ainsi que leur autonomie fiscale (par la réaffectation aux groupements de communes de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux – IFER – dont bénéficient les départements et régions). Seraient ainsi attribuées au « bloc communal » des recettes visant à compenser des externalités négatives (IFER) ou favorisées par les politiques d'aménagement et d'attractivité qu'il met en œuvre (DMTO).

L'autonomie en recettes, la plus mise en avant et discutée, n'est pourtant pas la seule dimension de l'autonomie financière des collectivités. La question de l'autonomie en dépenses est au moins aussi importante.

³⁵ *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

III - Une autonomie en dépenses délicate à apprécier, mais plus forte que l'autonomie en recettes

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a pour corollaire ceux de libre disposition de leurs ressources par les collectivités et de compensation par l'État des compétences qu'il leur transfère. Ces principes ont été introduits dans la Constitution à l'occasion de sa révision en 2003. Leur application ne revêt pas un caractère consensuel entre l'État et les collectivités.

A - Des dépenses en grande partie contraintes, en droit ou en fait

Corollaire du principe constitutionnel de libre administration, l'autonomie de gestion des collectivités territoriales est encadrée à plusieurs titres.

1 - Des dépenses interdites

Le degré d'autonomie des collectivités en dépenses a en premier lieu une dimension juridique. Dans un État unitaire, les collectivités n'ont pas la compétence de leurs compétences. Des aménagements peuvent avoir lieu entre collectivités (cf. chapitre IV sur la contractualisation). Mais les collectivités et *a fortiori* les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne peuvent intervenir en tout domaine.

Des dépenses leur sont ainsi interdites, car elles ne relèvent pas de leurs compétences. Outre les EPCI intercommunaux soumis au principe de spécialité du fait même de leur statut, les départements et régions ne sont plus dotés de la clause générale de compétence depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi « NOTRÉ »). Cette évolution juridique n'a cependant eu qu'une faible portée, les textes continuant à prévoir l'intervention des régions et des départements dans de nombreux domaines.

Les dépenses des collectivités doivent par ailleurs présenter un intérêt public local, cette notion étant appréciée par le juge administratif en prenant notamment en compte le principe de neutralité³⁶.

De plus, la loi interdit expressément certaines dépenses, comme le financement des cultes³⁷ ou des partis politiques³⁸.

Enfin, le principe de légalité interdit des dépenses contraires à la réglementation.

2 - Des dépenses obligatoires inégalement contraignantes sur le plan financier

L'autonomie des collectivités en dépenses est également limitée sur le plan juridique par l'existence de dépenses obligatoires.

Il s'agit de dépenses pour lesquelles les articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que la non-inscription au budget primitif ou le non-mandatement durant l'exercice par l'exécutif de la collectivité peuvent entraîner l'« *inscription d'office* » par le préfet, après avis de la chambre régionale des comptes compétente.

Certaines dépenses obligatoires sont directement visées par le CGCT pour chaque catégorie de collectivités³⁹. Elles répondent à plusieurs motifs : la nécessité d'assurer la continuité de l'action publique locale⁴⁰ ; la garantie de l'exercice des compétences essentielles spécifiques à chaque catégorie de collectivités – tant du point de vue du financement des équipements⁴¹ que de l'accomplissement des missions de service public⁴² ; le respect de certains principes de gestion financière⁴³.

³⁶ La jurisprudence est notamment riche de décisions dans les cas de soutien implicite ou explicite à des salariés en grève : ce soutien doit avoir une finalité exclusivement sociale et ne pas avoir le caractère d'une intervention dans un conflit collectif du travail.

³⁷ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

³⁸ Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

³⁹ Articles L. 2321-2 pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions.

⁴⁰ Entretien de l'hôtel de ville, du département ou de région, rémunération des agents ou encore indemnisation des élus.

⁴¹ Bâtiments d'enseignement, voiries, stations d'épuration, ports maritimes.

⁴² Par exemple, l'assainissement pour les communes, les aides sociales pour les départements, les transports ferroviaires et scolaires pour les régions.

⁴³ Le remboursement des dettes exigibles, parmi lesquelles le remboursement des intérêts et du capital de la dette, l'obligation d'inscrire des dotations aux amortissements et aux provisions pour risques (contentieux par exemple)

Les collectivités disposent d'une autonomie très limitée sur certaines dépenses relevant de leurs compétences obligatoires.

C'est le cas, pour les départements, des allocations individuelles de solidarité (AIS) - revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) -, qui représentaient en moyenne 31,7 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2022. En effet, des textes législatifs et réglementaires déterminent les conditions d'attribution de ces prestations sociales, les modalités de leur calcul (en particulier les ressources à prendre en compte) et le calcul de la participation des bénéficiaires (APA). Ils ne prévoient pas leur récupération sur succession.

A contrario, certaines compétences obligatoires occasionnent de faibles dépenses (frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, frais de conservation des archives, frais de livrets de famille).

3 - Des dépenses facultatives parfois obligatoires dans les faits

Certaines compétences facultatives en droit peuvent avoir un caractère obligatoire en fait pour les collectivités car elles s'avèrent essentielles pour leurs habitants. Elles peuvent placer des dépenses significatives à la charge des collectivités.

Des compétences facultatives essentielles et génératrices de coûts : les activités périscolaires

Le champ périscolaire couvre les temps avant et après l'école ainsi que la pause méridienne. Il rassemble des offres de transport scolaire, de restauration scolaire et des activités périscolaires.

L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des activités périscolaires s'est beaucoup renforcée à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires en 2013. Malgré la décision d'un grand nombre de collectivités de revenir aux rythmes scolaires traditionnels, elle s'est maintenue depuis lors, sous l'effet de la demande des parents⁴⁴.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2*, septembre 2018.

La restauration scolaire, service également facultatif, participe de l'offre de service des communes et contribue à leur attractivité. Son coût suit l'évolution du prix des matières premières, des dépenses d'énergie, mais aussi des normes d'approvisionnement et de qualité des matériaux utilisés (substitution des plastiques). Ainsi, la loi « Egalim »⁴⁵ du 30 octobre 2018 et la loi « Climat et résilience » du 24 août 2021⁴⁶ ont fixé des objectifs en matière d'amélioration durable et de qualité. La Cour a souligné la difficulté à mesurer les surcoûts correspondants. La comptabilité fonctionnelle n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants et est imparfaitement appliquée par les autres. Les dépenses communales en matière scolaire ne sont pas dotées d'un référentiel des coûts.

B - Des modalités de financement parfois inadaptées à la nature des dépenses à la charge des collectivités

Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, le législateur a étendu à plusieurs reprises les compétences des collectivités territoriales.

1 - Une compensation des transferts de compétences obligatoire à hauteur de leur coût historique et parfois complétée par l'État

Le transfert de compétences de l'État aux collectivités s'est accompagné de transferts de ressources destinées à leur permettre de les exercer.

La loi du 2 mars 1982 avait posé le principe d'une compensation équivalente des transferts de compétences de l'État. Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, ce principe figure à l'article 72-2 de la Constitution, qui prévoit la compensation de transferts de compétences de l'État par le transfert de ressources équivalentes.

La compensation des transferts de compétences doit être intégrale et prendre en compte l'ensemble des charges directes et indirectes supportées par les collectivités. Elle est assurée par des dotations de l'État et, plus

⁴⁵ Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite loi Egalim.

⁴⁶ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite loi climat et résilience.

encore, par des transferts de fiscalité⁴⁷. La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), formation restreinte du comité des finances locales (CFL), est chargée depuis 2004 de rendre des avis sur les modalités de compensation financière, notamment sur le respect du principe d'une compensation « à l'euro près ».

Le calcul du montant de la compensation se fonde sur la notion de coût historique, qui est le coût pour l'État de l'exercice de la compétence avant son transfert⁴⁸. Or, certaines compétences donnaient lieu à des dépenses limitées de l'État et le coût statique arrêté pour la compensation peut vite devenir obsolète au regard des dynamiques induites par des facteurs exogènes (démographie, inflation, attentes sociales).

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la compensation est garantie au cours du temps, notamment en cas de diminution des produits fiscaux, mais n'a pas à être réévaluée⁴⁹.

Cette compensation globale peut être décorrélée des charges effectivement assumées par les collectivités. Sur la période 2015-2019, le taux de couverture des dépenses d'investissement des collèges s'est élevé en moyenne nationale à 15,61 %, sur une échelle allant de 7,59 % (Vendée) à 84,25 % (Ardennes)⁵⁰.

La situation est plus favorable aux collectivités lorsque les transferts de compétences ont été compensés par l'affectation de recettes fiscales, dont la dynamique leur est généralement acquise⁵¹. Ainsi, le montant perçu au titre de la fiscalité transférée, pour toutes les compétences et toutes les collectivités, dépassait le droit à compensation de 1 Md€ en 2021⁵².

⁴⁷ La fiscalité transférée au titre des transferts de compétences s'élève à 40,1 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2023.

⁴⁸ La loi n°2014-1058 de modernisation de l'action publique territoriale du 27 janvier 2014 (« MAPTAM ») a fixé une période de référence de trois ans au plus pour les dépenses de fonctionnement et de cinq ans au moins pour celles d'investissement.

⁴⁹ Décision n°2003-487 DC du 18 décembre 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

⁵⁰ Cour des comptes, *La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements*, rapport public annuel, mars 2023.

⁵¹ Au-delà des dispositions de l'article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui accordent une garantie de non diminution des recettes de fiscalité transférée.

⁵² Source : PLF 2023, « *Transferts de l'État aux collectivités territoriales* ».

En outre, l'État a parfois tenu compte de la dynamique d'évolution des dépenses transférées, en affectant aux collectivités des ressources supplémentaires au-delà du seul droit constitutionnel à compensation.

Des ressources supplémentaires pour les départements au-delà du droit à compensation du transfert du RMI/RSA

La compensation du transfert du RMI/RSA aux départements par le transfert d'une part de TICPE s'est vite révélée défavorable, compte tenu de la faible dynamique de cette recette, de l'augmentation du nombre de foyers bénéficiaires du RSA et des revalorisations ponctuelles de cette prestation au-delà de l'inflation. Cette difficulté a été particulièrement ressentie par les départements dans lesquels les membres des foyers bénéficiaires du RSA représentent une part importante de la population.

Les départements ont sollicité des ressources supplémentaires, en invoquant leur « reste à charge », c'est-à-dire la différence entre les financements attribués et la réalité des dépenses supportées au titre du RSA comme des autres allocations individuelles de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap).

L'État a notamment relevé le taux maximal des droits de mutation à titre onéreux que peuvent fixer les départements (de 3,8 % à 4,5 %) et leur a rétrocédé la totalité des frais de gestion qu'il percevait au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2014.

Par ailleurs, plusieurs départements ont demandé et obtenu une recentralisation du financement du RSA par l'État, dans un cadre en principe expérimental : la Guyane et Mayotte (2019), La Réunion (2020), la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales (2022) et en dernier lieu l'Ariège (2023). En contrepartie, des concours financiers de l'État ont été réduits afin d'assurer la neutralité financière de cette opération, tout au moins l'année de sa réalisation.

S'agissant du RSA, les apports de recettes au-delà du droit à compensation ont permis de prévenir une dégradation du taux de couverture des dépenses par les recettes transférées (qui s'élevait à 84 % en 2019, comme en 2014). Bien que favorable aux collectivités, ce type de mesure ne favorise pas la lisibilité de la compensation financière des transferts de compétence, les ajustements effectués ne répondant pas à une obligation légale et n'étant donc fondés sur aucune règle de calcul.

2 - Une compensation des créations et extensions de compétences dont la portée est plus limitée

L'article 72-2 de la Constitution introduit en 2003 prévoit par ailleurs que les créations et extensions de compétences des collectivités sont compensées par des ressources déterminées par la loi, sans mentionner de seuil de compensation des dépenses nouvelles ainsi induites.

À titre d'illustration, l'État a accompagné financièrement les communes pour lesquelles l'instauration d'une obligation de scolarisation des enfants à partir de l'âge de trois ans⁵³ les a conduites à financer les écoles élémentaires privées⁵⁴.

Le juge constitutionnel s'assure que les nouvelles obligations imposées aux collectivités sont suffisamment précises « *quant à leur objet et leur portée* », en rapport avec des « *exigences constitutionnelles* » ou des « *fins d'intérêt général* » et ne méconnaissent pas « *la compétence propre des collectivités* »⁵⁵, ni n'ont pour effet d'« *entraver leur libre administration* »⁵⁶. Il admet par ailleurs que le législateur prescrive des dépenses aux collectivités et conditionne le versement de crédits de l'État à un but déterminé⁵⁷.

3 - Une structure de financement des départements à redéfinir

Malgré les apports ponctuels de ressources dont ils ont bénéficié (voir 1 - *supra*), la structure de financement des départements apparaît inadaptée. En effet, une recette (les DMTO) volatile, tributaire de la conjoncture d'un secteur particulier de l'économie, celui de l'immobilier, tient une place importante (20,3 % des recettes de fonctionnement en 2022 en moyenne) dans le financement des dépenses de fonctionnement des départements, constituée pour plus de moitié (54,5 % en 2022) par des dépenses sociales dynamiques (allocations individuelles de solidarité, hébergement médico-social).

⁵³ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

⁵⁴ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés.

⁵⁵ Décision n° 00-436 DC du 7 décembre 2000, à propos de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵⁶ Décision n° 90-274 DC du 19 mai 1990, à propos de la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui a créé le fonds de solidarité logement, financé à parts égales par l'État et les départements.

⁵⁷ Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, à propos de la loi de programmation pour l'outre-mer.

Par ailleurs, les départements consacrent des dépenses globalement limitées à la mise en œuvre d'actions de nature à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, malgré le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, financé par l'État par la voie d'un prélèvement sur ses recettes (0,4 Md€ en 2022).

La Cour⁵⁸ a ainsi recommandé que le financement des allocations individuelles de solidarité, au premier chef le RSA, ait trois composantes : une dotation de solidarité ou d'« aide sociale » qui financerait 60 à 70 % des dépenses et serait révisable tous les trois à cinq ans en fonction des dépenses constatées ; une dotation complémentaire à hauteur de 10 à 20 % finançant des objectifs contractualisés avec l'État et ses opérateurs (CNAF pour le RSA) ; une part résiduelle (10 à 30 %) à la charge des départements, appelés à mobiliser leurs recettes et à modérer l'évolution de leurs dépenses. Les DMTO seraient parallèlement réaffectés à l'État.

Au regard des limites des mécanismes actuels, ces modalités pourraient permettre de compenser le transfert de compétence du RSA selon des modalités plus lisibles, robustes et responsabilisantes pour les départements.

C - Des marges d'autonomie soulignées par l'hétérogénéité des niveaux de dépenses

Pas plus que pour la fiscalité, le législateur n'a fixé de seuil d'autonomie des collectivités territoriales en dépenses.

Au-delà des catégories juridiques relatives aux dépenses obligatoires ou bien facultatives, l'observation des niveaux de dépenses fait apparaître une plus ou moins grande aisance financière des collectivités dans l'exercice de leurs compétences obligatoires comme facultatives.

1 - Des niveaux hétérogènes de dépenses au titre de mêmes compétences obligatoires

La mise d'une dépense obligatoire à la charge des collectivités ne s'accompagne pas d'un niveau homogène de dépenses en leur sein.

⁵⁸ Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

Ainsi, le niveau des dépenses consacrées par les départements au fonctionnement, à la construction, la rénovation et l'équipement des collèges, qui figurent parmi leurs dépenses obligatoires, connaît de fortes disparités⁵⁹.

Des dépenses très disparates pour une même compétence obligatoire : l'exemple des collèges

En 2019, le niveau moyen de dépenses par collégien était de 1 720 €. Cinq départements ont dépensé plus de 2 400 € par collégien – en raison notamment d'un effort d'investissement soutenu – et cinq autres départements moins de 1 400 €⁶⁰. Ces disparités s'expliquent par des facteurs exogènes aux choix des exécutifs locaux – état du patrimoine existant, dynamique démographique⁶¹ –, mais aussi par des différences dans les stratégies d'investissement, qui traduisent des choix politiques.

S'agissant des allocations individuelles de solidarité, la faiblesse des pouvoirs de décision des départements a été soulignée. Toutefois, les dépenses présentent des niveaux disparates entre les départements, même en neutralisant les effets des différences socio-démographiques entre ces derniers. Ces disparités tiennent à des circonstances de fait, sur lesquelles les départements ont des capacités d'action : importance relative du non-recours aux prestations, qui dépend pour partie de la publicité qui leur est donnée par les départements ; délais de traitement des demandes, qui dépend des moyens administratifs qu'ils leur consacrent ; hétérogénéité des pratiques d'évaluation de la perte d'autonomie des personnes âgées et du handicap entre départements, mais aussi entre leurs propres structures, qui appelle des actions d'harmonisation nationales et locales.

2 - Un niveau global de dépenses qui dépend avant tout de celui des ressources

Plus que le caractère obligatoire ou facultatif des dépenses, ou les contraintes de fait inhérentes à certaines dépenses facultatives, c'est le niveau des ressources dont sont dotées les collectivités territoriales qui détermine le plus leur degré d'autonomie en dépenses.

⁵⁹ Cour des comptes, *La décentralisation, La construction, la rénovation et l'entretien des collèges*, rapport public annuel, mars 2023.

⁶⁰ DEPP, *Géographie de l'école 2021*, n° 13.

⁶¹ Un patrimoine dégradé nécessite de plus fortes dépenses d'entretien, voire de réhabilitation, et une hausse du nombre de collégiens peut entraîner le besoin de construction de nouveaux collèges ou bâtiments.

Compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets (voir encadré *infra*), les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'autant plus grande en dépenses que leurs recettes sont élevées et que leurs dépenses contraintes, obligatoires ou facultative, sont faibles.

Des budgets locaux qui doivent être équilibrés

Les collectivités territoriales et les intercommunalités doivent voter et exécuter leurs sections de fonctionnement et d'investissement, incluant pour cette dernière le remboursement des emprunts, en équilibre réel.

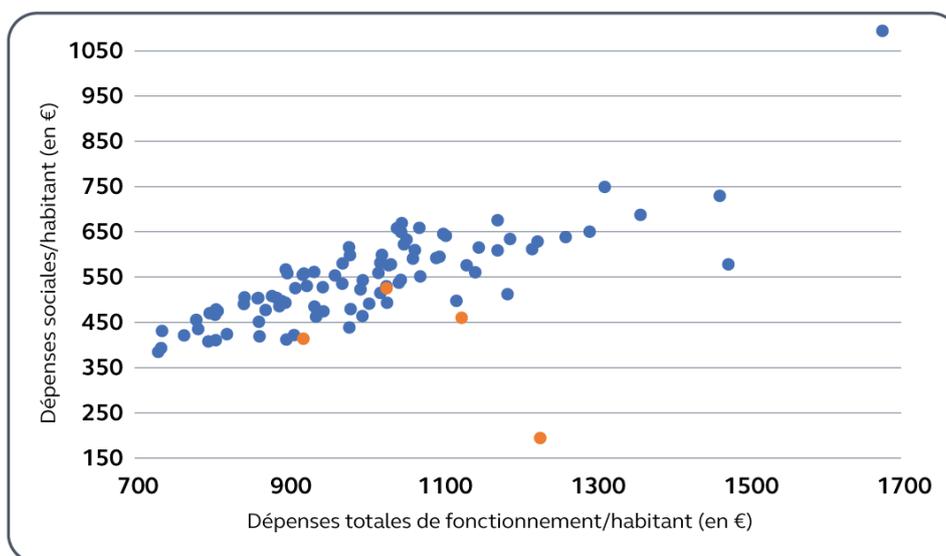
Contrairement à l'État, les collectivités ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer des dépenses d'investissement, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement.

Le remboursement du capital des emprunts doit être assuré exclusivement par des ressources propres de la collectivité (report du résultat d'investissement positif de l'exercice précédent, FCTVA, dépenses non décaissables que constituent les amortissements, les provisions pour risques et charges et pour dépréciation), à l'exclusion de subventions, dotations et fonds de concours et de nouveaux emprunts.

Dans l'ensemble des collectivités territoriales, les départements sont celles dont l'autonomie en dépenses est la plus réduite, compte tenu du poids des dépenses sociales (54,5 % des dépenses de fonctionnement en 2022) et de la fixation pour la plupart de celles-ci de règles homogènes d'attribution et de calcul dans le cadre national (voir B - 2 - *supra*).

Toutefois, on peut observer qu'à un même niveau de dépenses sociales par habitant, les plus contraintes (échelle de gauche du graphique *infra*), correspondent des niveaux très variables de dépense totale de fonctionnement par habitant (échelle de droite), avec des écarts dépassant dans tous les cas 200 euros par habitant et par an.

Graphique n° 6 : une autonomie en dépenses des départements qui varie fortement pour un même niveau de dépenses sociales (2022)



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

Note de lecture : chaque point correspond à un département ; les points orange concernent des départements pour lesquels le financement du RSA a été recentralisé par l'État.

Sauf exception, les départements ayant par habitant des dépenses totales de fonctionnement élevées comparativement à leurs dépenses sociales peuvent être considérés comme fortement autonomes en dépenses.

*

**

En définitive, les collectivités disposent de capacités de décision sur leurs dépenses plus étendues que sur leurs recettes, y compris pour l'exercice de leurs compétences obligatoires, à l'exception des dépenses sociales relevant des départements.

La liberté dont disposent les collectivités pour employer les ressources dont elles sont dotées est toutefois atténuée, dans une mesure variable, par le niveau et la dynamique des dépenses qui ont pour elles un caractère obligatoire en droit ou en fait.

Sur ce point, il est délicat de déterminer un « juste » niveau de dépense, en l'absence de définition de coûts standards qui permettraient de différencier ce qui relève d'un « socle » incompressible de dépenses à l'exercice par la collectivité d'une compétence, et de choix d'extension ou d'amélioration du niveau du service offert par la collectivité.

Des dispositifs de péréquation financière ont néanmoins été mis en place afin de procurer aux collectivités un socle de ressources à l'exercice de leurs compétences obligatoires et facultatives, en fonction d'indicateurs représentatifs de leur richesse et de leurs charges (voir chapitre III – *infra*).

Au-delà du cas particulier de l'inadéquation du financement des dépenses sociales des départements, notamment celles de RSA qui leur ont été transférées, d'autres considérations invitent à faire évoluer les conditions du dialogue entre l'État et les collectivités sur l'adéquation réciproque de leurs ressources et de leurs charges.

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

Trop souvent assimilée à la seule question des *ratios* d'autonomie financière et d'impôts locaux, l'autonomie effective des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences dépend aussi d'un renforcement de leur capacité à faire face à des évolutions défavorables de la conjoncture économique et d'un partage mieux documenté des contraintes avec l'État, devenu depuis 2021 leur financeur majoritaire.

A - Responsabiliser plus fortement les collectivités face aux aléas de la conjoncture économique

1 - Des soutiens de l'État devant les aléas à mieux cibler

La demande d'autonomie financière qu'expriment les collectivités territoriales peut sembler contradictoire avec le recours régulier au soutien de l'État en cas de pertes inhabituelles de recettes ou de hausse exceptionnelle des dépenses.

L'État a joué un rôle d'amortisseur des chocs engendrés par la crise sanitaire (« filets de sécurité » pour préserver les recettes fiscales et domaniales), puis par la poussée de l'inflation (« bouclier anti-inflation »).

Ce rôle d'assureur en dernier ressort peut se justifier par la nécessité d'assurer la continuité des services publics et des investissements locaux et, partant, de la commande publique adressée aux entreprises.

Toutefois, le niveau des soutiens exceptionnels de l'État n'apparaît pas pleinement cohérent avec la situation financière globale des

collectivités depuis 2020. En dépit des chocs intervenus depuis lors, l'épargne brute des collectivités est passée de 39 Md€ en 2019 à 43 Md€ en 2022. En dehors de la baisse subie en 2020 (- 4 Md€), les collectivités ont globalement amélioré leur situation financière. La Cour a souligné que ces aides diverses équivalaient à un tiers de l'augmentation de l'épargne brute des collectivités entre 2019 et 2022 et étaient insuffisamment ciblées sur les collectivités les plus en difficulté⁶².

Les dispositifs de soutien en cas d'aléas peuvent s'avérer justifiés. Toutefois leur caractère continu et insuffisamment ciblé apparaît contradictoire avec l'objectif d'une autonomie réelle des collectivités.

Le resserrement souhaitable de ces dispositifs devrait avoir pour corollaire un développement des mécanismes d'auto-assurance des collectivités.

2 - Le développement de mécanismes d'auto-assurance financière pour les droits de mutation à titre onéreux des départements

Compte tenu des aléas affectant cette recette, des mécanismes de mise en réserve prudentielle des produits des DMTO des départements ont été mis en place. Ils ont pour objet de lisser les recettes perçues les années favorables afin de garantir la capacité de ces collectivités à faire face à leurs engagements, notamment pluriannuels s'agissant des investissements, en cas de conjoncture défavorable du marché immobilier.

a) Une assurance collective de portée limitée

Un mécanisme collectif pour l'ensemble des départements a d'abord été mis en place.

L'assurance collective des départements en matière de DMTO

La loi de finances pour 2012 a créé le fonds national de péréquation des DMTO⁶³.

La loi de finances pour 2020 a réformé ce fonds, en lui intégrant le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et un fonds de soutien interdépartemental (FSID) créé en 2019.

⁶² Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 1, juillet 2023.

⁶³ Article L. 3335-2 du CGCT.

Désormais, au-delà d'un montant de prélèvement sur les recettes de DMTO - destiné à la péréquation - de 1,6 Md€, une mise en réserve peut être décidée par le comité des finances locales (CFL).

En 2021, le CFL a mis en réserve la totalité du surplus, soit 58 M€. Lors de sa séance du 12 juillet 2022, il a décidé la mise en réserve de 191 M€ (sur un surplus de 226 M€). Dans le contexte d'une baisse des recettes de DMTO (- 14,1 % dans les comptes des départements au premier semestre 2023), il a décidé lors de sa séance du 11 juillet 2023 de ne pas accroître les mises en réserve, bien que le montant des recettes de DMTO continue à dépasser le niveau antérieur à la crise sanitaire ; il n'a pas non plus décidé de reprendre tout ou partie des mises en réserve déjà effectuées. À la mi-octobre 2023, comme fin 2022, le montant des fonds mis en réserve s'élève ainsi à 249 M€.

Les fonds de l'assurance collective des départements pourront être mobilisés dans les prochaines années pour faire face au retournement de la conjoncture immobilière. Les fonds mis en réserve représentent néanmoins une part minimale des recettes annuelles de DMTO (moins de 2 % des produits de 2022).

b) Une faculté d'assurance individuelle depuis 2022

L'assurance collective a été récemment complétée, à nouveau pour les seuls départements, de mécanismes de précaution individuels⁶⁴.

Un décret du 15 juillet 2022⁶⁵ a en effet ouvert la possibilité de mise en réserve individuelle des produits de DMTO⁶⁶ pour les départements et les collectivités qui s'y rattachent⁶⁷, afin de lisser les ressources disponibles pour la réalisation des dépenses d'investissement.

⁶⁴ Ce double niveau de mise en réserve avait été recommandé dans un rapport parlementaire remis au début de la crise sanitaire : Jean-René Cazeneuve, *Évaluation de l'impact de la crise du COVID 19 sur les finances locales*, juillet 2020.

⁶⁵ Article 12 du décret n°2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

⁶⁶ Possibilité prévue par l'article R. 3321-4 du CGCT.

⁶⁷ Collectivités de Guyane, Martinique, Corse, métropole de Lyon et Ville de Paris.

Une assurance individuelle pour les départements depuis 2022

La mise en réserve procède d'une délibération du conseil départemental en année N ou N+1.

Elle est possible si les recettes perçues au titre des DMTO sont supérieures à la moyenne des trois exercices précédents. Son montant annuel ne peut dépasser la différence entre la moyenne des trois derniers exercices et le produit constaté. Le montant agrégé des mises en réserve ne peut excéder 50 % de la moyenne des produits perçus au cours des trois derniers exercices.

La reprise de tout ou partie de ces sommes ne peut être effectuée, par délibération également, qu'en cas de dégradation caractérisée de la situation du département, suite à un accroissement significatif des charges ou une diminution significative de ses recettes, au regard des trois exercices précédents.

En 2022, trente-trois départements ont eu recours à ce dispositif et mis en réserve 715 M€ de produits de DMTO au total (soit l'équivalent de 4,9 % des produits de DMTO de cette même année). Les fonds mis en réserve sont conservés sur le compte courant des départements au Trésor et subissent ainsi l'érosion monétaire.

c) Des dispositifs porteurs de progrès, mais qui ont aussi des limites

Ces mécanismes d'auto-assurance collective et individuelle confortent l'autonomie financière des départements en leur procurant des instruments de maîtrise sur leurs recettes à court et moyen terme. Ils conduisent à faire évoluer le cadre de la gouvernance des finances locales en favorisant la gestion pluriannuelle et la prévention des chocs conjoncturels.

Cependant, les montants mis en réserve pourraient se révéler insuffisants pour garantir une véritable résilience. Le montant agrégé des mises en réserve (collective et individuelles) ne représente que 6,6 % des produits 2022 de DMTO des départements, ce qui pourrait être insuffisant pour lisser les conséquences d'une baisse brutale sur les conditions d'exercice de leurs compétences. La prépondérance des mises en réserve individuelles a pour corollaire une protection inégale des départements.

Par ailleurs, les mises en réserve n'étant qu'une possibilité de gestion prudente, un aléa moral pourrait apparaître si l'État est sollicité pour soutenir financièrement des départements en difficulté. En effet, certains d'entre eux pourraient avoir été imprévoyants, en ne mettant pas en réserve de DMTO ou en effectuant une mise en réserve pour un montant inférieur à celui permis par la réglementation. Les départements ayant été les plus prévoyants pourraient s'en trouver pénalisés.

Cela étant, les départements ne sont pas égaux devant les bases de DMTO et les charges que cette ressource fiscale contribue à financer. Ils ne le sont donc pas quant à leur capacité à effectuer des mises en réserve. Dans ces conditions, prendre en compte de manière indifférenciée les comportements individuels de mise en réserve dans la détermination des modalités de soutien de l'État pourrait contribuer à creuser encore les inégalités entre eux.

L'auto-assurance individuelle pourrait être complétée par une obligation de mise en réserve d'une partie des produits en année favorable. Un éventuel soutien de l'État aux départements en cas de chute des recettes de DMTO aurait un caractère subsidiaire. Il serait tourné en priorité vers les départements connaissant une forte dégradation de leur épargne brute et des bases faibles ou peu dynamiques et donc des possibilités limitées de mises en réserve. Les autres départements seraient appelés à s'auto-assurer. Afin d'inciter les départements à accroître les mises en réserve, les règles de leur constitution et de leur reprise pourraient être assouplies.

3 - La mise en place souhaitable de fonds de résilience financière alimentés par des recettes de TVA

Dans un objectif de sécurisation accrue des finances locales, il pourrait être envisagé d'étendre les mécanismes de mise en réserve obligatoire de recettes au-delà des seuls DMTO affectés aux départements.

Cette évolution serait notamment justifiée par la place prise par la TVA dans les recettes des collectivités. Certes, les DMTO ont pour singularité d'être très sensibles à la conjoncture particulière d'un secteur d'activité (l'immobilier). Principalement assise sur la consommation des ménages, la TVA est plus résiliente en cas de dégradation de la conjoncture économique. Elle est cependant plus volatile que la DGF des régions et la taxe d'habitation sur les résidences principales qu'elle a remplacées.

Pour les régions, les départements et les intercommunalités, pourraient être mis en place des fonds collectifs de réserve contracyclique permettant de lisser les produits et limitant ainsi le besoin de faire appel à l'État en cas de dégradation de la conjoncture économique. Ces fonds de résilience financière seraient alimentés par une fraction de la dynamique positive des recettes de TVA affectées aux collectivités territoriales et à leurs groupements ; dans un cadre collectif, les collectivités et leurs groupements continueraient à bénéficier comme aujourd'hui de la totalité de la dynamique des recettes de TVA, tout en étant mieux prémunis contre des évolutions défavorables de la conjoncture économique.

En revanche, une extension aux recettes de TVA du dispositif de mises en réserve individuelles des recettes de DMTO par les départements ne semble pas constituer une piste à privilégier, compte tenu de l'absence de solidarité financière entre collectivités inhérente à ce dispositif et de la moindre exposition des autres collectivités que les départements à des effets de ciseau en recettes et en dépenses.

Les termes de la complémentarité des acteurs et mécanismes d'assurance devraient être définis au préalable. Ainsi, les conséquences d'une augmentation des recettes de TVA de faible niveau ou inférieure à l'inflation ou à l'augmentation du PIB seraient supportées par les seules collectivités prises individuellement. Les fonds de résilience financière seraient mobilisés afin d'atténuer des baisses du montant des recettes de TVA inférieures à un certain seuil. L'État n'interviendrait qu'en dernier ressort, en cas de baisses de grande ampleur. Les interventions des fonds de résilience et, *a fortiori*, de l'État seraient dirigées au premier chef vers les collectivités les plus affectées par la dégradation de la conjoncture, alors qu'elles présentent des indicateurs de ressources et de charges moins favorables que la moyenne, ce qui garantirait l'effet péréquateur de ces interventions (voir chapitre III – *infra* à propos des indicateurs retenus par les dispositifs de péréquation).

En définitive, il convient que l'État détermine des principes d'action afin d'améliorer la résilience des finances publiques locales devant des évolutions conjoncturelles défavorables. Ces principes devraient conforter l'autonomie financière effective des collectivités tout en circonscrivant son soutien.

B - Concilier l'autonomie des collectivités et la soutenabilité des finances publiques nationales

1 - Unifier le cadre du suivi par le Parlement de la contribution financière de l'État à l'exercice des compétences des collectivités

Une approche globale de l'autonomie de gestion des collectivités - en dépenses comme en recettes - nécessite de faire reposer le dialogue entre l'État et les collectivités locales sur des fondements plus complets.

L'instauration en 2022 d'un rapport sur les finances locales annexé au projet de loi de finances⁶⁸, sur lequel l'Assemblée nationale et le Sénat ont pu débattre, a marqué un progrès en ce sens.

Au-delà, il conviendrait de porter à la connaissance du Parlement, dans le cadre de l'annexe (« jaune budgétaire ») qui leur est consacrée, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris le détail des fractions de TVA ayant pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux (taxe d'habitation sur les résidences principales et CVAE).

De manière plus ambitieuse, il serait utile d'intégrer dans une seule et même mission budgétaire, au champ élargi par rapport à l'actuelle mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'ensemble des transferts financiers de l'État, quels qu'en soient l'objet, la forme et le gestionnaire, comme la Cour l'a déjà recommandé⁶⁹. En effet, la discussion des crédits du budget général de l'État donne lieu à un vote par mission⁷⁰.

Cette information globale favoriserait une meilleure association des collectivités à la trajectoire globale des finances publiques. Elle contribuerait aussi à mieux lier la définition des participations des collectivités d'une part au redressement des finances publiques et d'autre part aux politiques partagées avec l'État, comme la transition écologique et la prise en charge des conséquences du vieillissement de la population.

2 - Un dialogue entre l'État et les collectivités à mieux organiser

L'imbrication croissante des finances publiques locales avec celles de l'État appelle la mise en place d'un lieu de partage des données, des constats et des propositions relatives à l'évolution des recettes et des dépenses des collectivités.

La Cour⁷¹ a récemment invité à établir des instances de dialogue associant le Parlement, les administrations de l'État et les collectivités territoriales, par la voie d'une refonte de la composition et des missions du comité des finances locales (CFL) ou bien de la création d'une autorité indépendante dotée de ses propres services.

⁶⁸ Prévu par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, ce rapport a été établi pour la première fois à l'occasion du projet de loi de finances pour 2023.

⁶⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

⁷⁰ Article 43 de la loi organique relative aux lois de finances.

⁷¹ Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

Le 19 septembre 2023, le ministre de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a animé une première réunion d'une instance nouvelle, non prévue par le droit positif, tout au moins à ce stade : le Haut conseil des finances locales.

Conçu comme une instance stratégique de dialogue, le Haut conseil des finances locales regroupe les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget et des collectivités territoriales, les rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, les présidents des principales associations d'élus locaux (association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, Départements de France et Régions de France) ainsi que le président du comité des finances locales et le premier président de la Cour des comptes.

Le Gouvernement prévoit de lui confier trois missions : la proposition de revues de dépenses des administrations publiques locales ; le suivi de la mise en œuvre annuelle des objectifs des lois de programmation des finances publiques et du programme de stabilité transmis chaque année à la Commission européenne, ainsi que l'examen des dispositions des lois de finances visant au respect de ces objectifs ; une contribution à la définition de la participation des administrations locales aux actions en faveur de la transition écologique et énergétique.

La mission du Haut conseil des finances publiques locales pourrait opportunément être élargie à l'examen de l'ensemble des dispositions législatives intéressant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, notamment à la complémentarité entre l'assurance individuelle des collectivités, l'assurance collective interne à chaque catégorie de collectivités et le soutien subsidiaire à caractère exceptionnel de l'État (voir A - 3 - *supra*) pour faire face aux aléas de la conjoncture. Il pourrait également, à partir de données objectives, analyser la situation financière des collectivités et leur degré d'autonomie en dépenses et en recettes, au-delà de la seule observation du respect des règles constitutionnelles (*ratio* de ressources propres, compensation des charges transférées au coût historique). Ainsi, pourraient être présentées et débattues les incidences des suppressions d'impôts locaux et des modalités de leur compensation et le degré de maîtrise par les collectivités de l'exercice de leurs compétences obligatoires au regard notamment des orientations et des normes nationales.

Pour l'exercice de ces missions, le Haut conseil des finances publiques locales pourrait s'appuyer sur les travaux du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), qui est appelée à donner un avis sur les compensations financières dans le cadre de transferts de compétences de

l'État vers les collectivités (ou vers l'État, comme récemment, au titre de la recentralisation du financement du RSA dans certains départements). Cette objectivation des situations locales demeure toutefois délicate, en l'absence de connaissance suffisamment précise des coûts des politiques locales. Un renforcement des capacités d'analyse de l'OFGL (observatoire des finances et de la gestion locales) contribuerait à objectiver la connaissance des dépenses locales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'autonomie financière des collectivités territoriales est source d'incompréhensions et de tensions entre l'État et les collectivités. La complexité du système de financement des collectivités, les réformes qui lui sont apportées et la difficulté à apprécier le degré de maîtrise des dépenses locales, faute d'une objectivation satisfaisante du coût des politiques menées, compliquent le dialogue entre l'État et les collectivités.

L'attention portée au niveau de « ressources propres » illustre le malentendu autour d'une protection constitutionnelle qui ne garantit pas un niveau minimal de recettes fiscales sur lesquelles les collectivités territoriales auraient un pouvoir décisionnaire.

En outre, l'effectivité de la libre disposition des ressources, également garantie par la Constitution, demeure difficile à apprécier. La référence aux catégories relatives aux dépenses obligatoires ou facultatives ne suffit pas à déterminer les marges de manœuvre des collectivités. Les règles de compensation des transferts de compétences, par référence au coût historique, conduisent à ne pas actualiser les montants des compensations en fonction de l'évolution du coût des compétences transférées, même quand les collectivités n'ont que peu de leviers sur celui-ci (ainsi du RSA). Le reste à charge doit alors être assumé par les collectivités, qui bénéficient cependant de la dynamique de la fiscalité transférée et de compléments de financement de l'État.

Dans ce contexte, il convient de redéfinir pour partie les objectifs et les modalités du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales afin de mieux concilier les enjeux relatifs à la maîtrise des finances publiques nationales et au respect de l'autonomie des collectivités en recettes et en dépenses. À ce titre, devraient être prises en compte l'ensemble des interactions entre l'État et les collectivités : transferts de compétences ; réformes fiscales ; situations de dégradation de la conjoncture économique ; participation attendue des collectivités à la prise en charge d'enjeux prioritaires, notamment la transition écologique et les conséquences du vieillissement de la population.

La création d'un Haut conseil des finances publiques locales peut constituer une évolution utile dans cette direction, dès lors que cette instance serait appelée à jouer un rôle consultatif accru par rapport à celui aujourd'hui assuré par le comité des finances locales (notamment en rendant des avis sur les dispositions des projets de loi de finances intéressant les collectivités territoriales et sur le respect des engagements européens par la trajectoire des finances publiques locales).

Au regard des situations observées au cours de ces dernières années, il convient par ailleurs de renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales devant les aléas de la conjoncture économique, en circonscrivant le soutien financier de l'État.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 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).*
-

Chapitre III

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

La péréquation des ressources des collectivités territoriales est une contrepartie de leur autonomie institutionnelle. 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.

Introduit par la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cette formulation oppose un terme fort - l'égalité - et un verbe assez faible - favoriser -, tout en renvoyant à la loi, sans fixer d'objectif précis.

Dans une décision de 2003⁷², le Conseil constitutionnel a précisé que l'article 72-2, par les dispositions précitées, « *a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière* » et « *n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation* ».

⁷² Décision n 2003-474 DC du 17 juillet 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Si les premiers dispositifs de péréquation sont apparus dès 1951⁷³, le législateur n'a pas défini d'objectif global de péréquation. Il a en revanche adopté de nombreux dispositifs ayant un objet péréquateur et en a fréquemment modifié les paramètres. Depuis 2021, le projet annuel de performances de la mission du budget général de l'État « Relations avec les collectivités territoriales » comprend un indicateur visant à évaluer la contribution de la péréquation à la réduction des écarts de richesse entre collectivités ; la loi de finances initiale pour 2022 l'a complété.

Les dispositifs de péréquation financière, verticale et horizontale, sont nombreux et complexes (I). Ils apportent une contribution essentielle aux collectivités défavorisées, en réduisant les inégalités de richesse à leur détriment (II). Toutefois, l'effort financier consacré à la péréquation devrait répondre à des critères mieux définis, cibler plus efficacement les collectivités qui en ont vraiment besoin et redistribuer des montants plus élevés au vu de l'ampleur des disparités entre collectivités (III).

Compte tenu de la portée limitée du dispositif de péréquation régionale en vigueur, ont été examinés les effets de la péréquation pour les collectivités du « bloc communal » et les départements.

I - Des mécanismes de péréquation nombreux et aux règles complexes

En 2022, les dispositifs de péréquation (détaillés en annexes n° 2 et n° 3) ont redistribué 13,1 Md€ au total⁷⁴. Ils reposent sur l'utilisation de deux types d'indicateurs :

- ceux qui visent à estimer les charges supportées par les collectivités : population globale ; sous-populations particulières (nombres d'enfants scolarisés, de personnes habitant des logements sociaux, de foyers bénéficiaires du RSA) à l'origine de dépenses particulières ; revenu moyen par habitant, considéré comme représentatif de besoins

⁷³ Afin de corriger les déséquilibres de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, créée en 1941, et fournir un « minimum garanti » de recettes par habitant.

⁷⁴ En faisant la somme des dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des dispositifs de péréquation horizontale.

plus importants en services publics pour ne citer que les principaux (voir annexe n° 4) ;

- ceux qui qualifient le niveau de richesse des collectivités avant péréquation : potentiel financier (voir annexe n° 5) et effort fiscal⁷⁵. Une collectivité peut supporter des charges élevées, mais disposer dans le même temps d'importantes ressources permettant de les assumer. Il convient donc de classer les collectivités en fonction du niveau de leurs bases d'imposition et du degré de mobilisation de celles-ci.

En objectivant des inégalités de situation, ces indicateurs de richesse et de charges permettent de déterminer l'éligibilité ou non des collectivités aux différents dispositifs de péréquation et les montants qui leur sont attribués ou qu'elles doivent verser à ce titre.

Les dispositifs de péréquation sont en effet de deux types, selon qu'ils prennent la forme d'une modulation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État (péréquation verticale) ou d'un prélèvement sur les recettes de certaines collectivités et leur redistribution à d'autres collectivités de la même catégorie (péréquation horizontale).

Le tableau ci-après décrit les dispositifs de péréquation verticale et horizontale en vigueur par catégorie de collectivités.

⁷⁵ Il détermine la pression fiscale exercée par une commune sur les contribuables locaux, en fonction du rapport entre le produit des taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, et le produit déterminé par l'application aux bases communales du taux moyen national communal d'imposition de chacune des taxes en question.

**Tableau n° 2 : les différents dispositifs de péréquation
(voir présentation détaillée en annexe n° 2)**

| Type de péréquation | Régions | Départements | EPCI à fiscalité propre | Communes |
|---|------------------------------|---|---|---|
| Péréquation verticale dans le cadre de la DGF ⁷⁶ | - | Dotations de fonctionnement minimale (DFM) | Dotation d'intercommunalité | Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) |
| | | | | Dotations de solidarité rurale (DSR) |
| | | Dotations de péréquation urbaine (DPU) | | Dotations nationales de péréquation (DNP) |
| | | | | Dotations d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) |
| Péréquation horizontale | Fonds de solidarité régional | Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements | Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) | |
| | | Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements | | Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) |
| | | Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF) | | Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement |

Source : OFGL, les finances des collectivités locales en 2022

⁷⁶ En dehors de la DGF, des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) bénéficient aux communes et aux EPCI défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges. Ils consistent en un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État, dont le montant annuel est fixé depuis 2020 à 284 M€. Le montant individuel du FDPTP est communiqué annuellement au conseil départemental, qui le répartit à partir de critères qu'il définit à cet effet.

A - La péréquation verticale

En 2022, la péréquation verticale opérée dans le cadre de la DGF était à l'origine de 64,5 % des montants issus de la péréquation⁷⁷, dont 82,4 % pour les communes et les intercommunalités et 17,6 % pour les départements⁷⁸. S'agissant des régions, la DGF a été remplacée par l'affectation d'une fraction de TVA en 2018.

Les dotations de péréquation ont représenté en 2022 près de 32 % du montant de la DGF, contre 15 % en 2007. La DGF a été profondément transformée : à partir de 2013 et jusqu'en 2022 compris, la hausse des parts péréquatrices a été financée par un écrêtement de la part forfaitaire⁷⁹.

La part de la péréquation a tout particulièrement augmenté pour les entités du « bloc communal » (37,6 % de la DGF en 2022 contre 20,0 % en 2007). Tout en ayant elle aussi fortement progressé, cette part est deux fois moindre pour les départements (18,5 % en 2022).

1 - La DGF du « bloc communal »

La DGF des communes et des intercommunalités (18,3 Md€ au total en 2022) comporte une dotation forfaitaire des communes (6,8 Md€), qui consolide depuis 2015 plusieurs dotations forfaitaires antérieures (« dotation de base », « dotation superficie », « dotation parcs naturels » etc...), une dotation de compensation⁸⁰ des EPCI (4,6 Md€) et des dotations de péréquation (6,9 Md€).

L'objectif de péréquation est présent dès la répartition de la dotation forfaitaire, à travers l'écrêtement effectué pour les communes qui ont un potentiel fiscal par habitant supérieur à 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant⁸¹. En 2022, leur nombre s'élevait à 15 582 (soit 45,6 % du total),

⁷⁷ En faisant la somme des dotations de péréquation de la DGF et des dispositifs de péréquation horizontale.

⁷⁸ Annexe au PLF 2023, *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, p. 117.

⁷⁹ Si la loi de finances pour 2023 a suspendu ce mécanisme (aucun nouvel écrêtement n'a été appliqué à la dotation forfaitaire des communes), les écrêtements appliqués les années précédentes sont consolidés dans la dotation forfaitaire des communes écrêtées.

⁸⁰ De la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle en 1999 et de baisses de la dotation de compensation de cette même taxe entre 1998 et 2001.

⁸¹ Contre 75 % avant la loi de finances pour 2022. Ce relèvement du seuil a fait baisser le nombre de communes dont la dotation forfaitaire est écrêtée. En 2021, leur nombre s'élevait à 20 848 (source : DGCL).

pour un montant de 155 M€. Par ailleurs, 1 614 communes (4,6 %) ne perçoivent pas de part forfaitaire de DGF, et 540 aucune DGF (1,5 %).

Certaines communes et intercommunalités (EPCI) ayant des bases fiscales élevées ne perçoivent aucune DGF et leurs recettes fiscales font l'objet d'un prélèvement en faveur de l'État au titre de contributions au redressement des finances publiques⁸², ce qui revient à une « DGF négative »⁸³. En 2022, 438 communes et 115 EPCI étaient concernés, pour un prélèvement total de 58 M€.

La DGF des communes comporte quatre dotations de péréquation :

- la dotation de solidarité urbaine (DSU, 2,4 Md€ en 2022) vise les deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants et le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants confrontées à des ressources insuffisantes et à des charges élevées. Elles sont classées en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant et des critères de charges, parmi lesquels le revenu moyen par habitant tient une plus grande place depuis 2017⁸⁴. Le montant attribué est égal au produit de la population par la valeur de l'indice, pondéré par l'effort fiscal et par un coefficient fonction du rang de classement des communes, lui-même majoré par des coefficients multiplicateurs fonction de l'importance de la population résidant dans des quartiers défavorisés ;
- la dotation de solidarité rurale (DSR, 1,8 Md€ en 2022) est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants. La DSR comporte trois fractions. La fraction « péréquation » (0,7 Md€) est attribuée selon un critère de potentiel financier très peu discriminant (inférieur au double de celui des communes de la même strate démographique) ; son montant dépend de critères de potentiel financier par habitant et par hectare et de critères de charges (longueur de la voirie, nombre d'enfants de trois à seize ans). La fraction « bourg-centre » (0,7 Md€) est attribuée en fonction de critères de centralité et de potentiel financier (inférieur au double de celui des communes comparables,

⁸² Ces contributions sont prévues par les articles L. 2334-7-3 du CGCT (communes) et 159 de la loi de finances pour 2018 (EPCI),

⁸³ Si la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire, la différence est prélevée sur la fiscalité de la collectivité. Depuis 2018, le prélèvement opéré en 2017 est reconduit chaque année.

⁸⁴ Le potentiel financier pèse pour 30 % (45 % avant 2017) et le revenu pour 25 % (contre 10 %). La part des logements sociaux (15 %) et celle des allocataires de l'aide au logement (30 %) n'ont pas évolué.

donc très peu discriminant). La fraction « cible » (0,4 Md€) est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants considérées comme rurales qui perçoivent l'une des fractions précédentes, classées en fonction décroissante d'un indice pondérant des critères de potentiel financier et de revenu⁸⁵ ;

- la dotation nationale de péréquation (DNP, 0,7 Md€) comprend deux parts. La part principale vise à compenser les écarts de potentiel financier et d'effort fiscal et est attribuée de manière peu discriminante⁸⁶. La part « majoration » prend en compte le potentiel fiscal et est davantage péréquatrice⁸⁷ ;
- la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM, 0,3 Md€) attribuée à celles-ci un montant de péréquation verticale supérieur à leur poids démographique dans la population nationale. La DACOM attribuée aux communes des départements et régions d'outre-mer comprend une dotation « socle » répartie principalement au prorata de la population et, depuis 2020, une dotation de péréquation, répartie en fonction de critères de potentiel financier et de charges (revenu, bénéficiaires du RSA et des aides au logement, enfants de trois à seize ans) ; son montant augmente progressivement au détriment de la dotation « socle ».

Les intercommunalités perçoivent une dotation d'intercommunalité (1,7 Md€ en 2022), dont le calcul prend en compte la population, le potentiel financier, le revenu par habitant et le coefficient d'intégration fiscale (CIF)⁸⁸, qui mesure la part de fiscalité perçue et conservée par un EPCI, après déduction des reversements aux communes, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale.

⁸⁵ Le potentiel financier pèse pour 70 % et le revenu pour 30 %. Ce dernier est pris en compte depuis 2017. Auparavant, tel était le cas du seul potentiel financier.

⁸⁶ Pour être éligibles, les communes doivent avoir un potentiel financier inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % des communes de la même strate démographique et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique.

⁸⁷ Sont éligibles les communes de moins de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % à celui des communes de la même strate démographique. La majoration est répartie entre les communes éligibles en proportion de leur population et de l'écart relatif entre leur potentiel fiscal et le potentiel moyen par habitant des communes de la même strate.

⁸⁸ La population des communes de l'EPCI est pondérée par le CIF multiplié par la somme des rapports respectifs du potentiel fiscal et du revenu par habitant moyens et de ceux propres à l'EPCI.

2 - La DGF des départements

Depuis 2015, la part forfaitaire de la DGF des départements (4,1 Md€ en 2022) a les mêmes caractéristiques que celle des communes. Elle est écartée pour les départements, au nombre de 44 en 2022, dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 95 % de la moyenne.

Deux dotations de péréquation bénéficient à une partie des départements :

- la dotation de péréquation urbaine (DPU ; 0,6 Md€ en 2022) vise les départements considérés comme urbains⁸⁹, en fonction de critères peu discriminants (potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 1,5 fois et revenu par habitant inférieur à 1,4 fois les potentiel et revenu moyen par habitant de ces mêmes départements). Le montant attribué est égal au produit de la population et d'un indice synthétique de ressources (potentiel financier) et de charges (proportions de bénéficiaires d'aides au logement et du RSA, revenu moyen)⁹⁰ ;
- la dotation de fonctionnement minimale (DFM ; 1,0 Md€ en 2022) bénéficie aux autres départements suivant un critère très peu discriminant (potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel moyen des départements comparables). Le montant attribué prend en compte deux critères de ressources (potentiels financiers par habitant et par kilomètre carré) et un critère de charges (longueur⁹¹ de la voirie classée dans le domaine public départemental)⁹².

Ces dotations sont exclusives l'une de l'autre, sauf pour les départements et les collectivités d'outre-mer (Saint Martin et Saint-Pierre et Miquelon) qui bénéficient de quotes-parts des deux dotations.

À l'exception de Paris et des Hauts-de-Seine, tous les départements bénéficient soit de la DPU, soit de la DFM.

⁸⁹ Il s'agit des départements dont la densité est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et le taux d'urbanisation dépasse 65 %.

⁹⁰ Pour ces paramètres, est calculé le rapport entre la valeur propre au département et la valeur moyenne des départements bénéficiaires de la DPU. Ils pèsent respectivement pour 50 %, 25 %, 10 % et 15 % dans la répartition entre les départements éligibles.

⁹¹ Cette longueur est doublée pour les zones de montagne.

⁹² Pour ces paramètres, est calculé le rapport entre la valeur propre au département et la valeur moyenne des départements bénéficiaires de la DFM. Ils pèsent respectivement pour 40 %, 30 % et 30 % dans la répartition entre les départements éligibles.

Par ailleurs, des critères de péréquation verticale sont intégrés à la plupart des dotations à l'investissement versées par l'État (voir annexe n° 6) : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, 1,05 Md€ en 2022) ; dotation politique de la ville (DPV, 0,15 Md€) ; dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, 0,2 Md€).

Enfin, les concours financiers de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux départements (3,3 Md€ au total en 2022) ont également une dimension péréquatrice. En effet, leur calcul prend pour partie en compte le potentiel fiscal (allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap) et le nombre de bénéficiaires du RSA (allocation personnalisée d'autonomie).

B - La péréquation horizontale

La péréquation horizontale a un double effet. Comme la péréquation verticale, elle augmente les ressources des collectivités considérées comme défavorisées. Contrairement à elle, elle finance ces augmentations par des prélèvements sur les ressources des collectivités favorisées.

Elle est assurée dans le cadre de fonds. Un indice synthétique permet de déterminer les collectivités contributrices et les collectivités bénéficiaires, là où les indicateurs de la péréquation verticale désignaient uniquement des collectivités éligibles.

1 - Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Créé en 2012, le FPIC (doté de 1,0 Md€ par an depuis 2016) est le premier mécanisme de péréquation horizontale interne au « bloc communal ».

Cette solidarité interne au « bloc communal » est opérée en deux étapes. Dans un premier temps, une répartition nationale détermine un montant de contribution ou d'attribution pour chaque territoire correspondant au ressort géographique d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Dans un deuxième temps, le montant correspondant est réparti entre l'intercommunalité et ses communes membres, puis entre les communes elles-mêmes.

Contribuent au FPIC les ensembles intercommunaux⁹³ dont le potentiel financier agrégé (PFIA)⁹⁴ dépasse 90 % du PFIA constaté au niveau national. Le montant du prélèvement qui leur est applicable est calculé en fonction d'un indice synthétique composé du potentiel financier (à hauteur de 75 %) et du revenu (25 %) par habitant. Le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal est ensuite réparti entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale, puis entre les communes membres en fonction de leur potentiel financier par habitant et de leur population.

Les montants prélevés sont reversés à 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique de ressources et de charges (composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal).

L'originalité du dispositif réside dans les marges de manœuvre offertes au territoire pour organiser la solidarité en son sein. En effet, les règles légales peuvent être modifiées par l'EPCI à l'unanimité ou bien à la majorité qualifiée des communes qui en sont membres (voir annexe n° 3).

En 2022, 652 ensembles intercommunaux (soit 52 %) étaient contributeurs, mais seulement 463 (37 %) contributeurs nets : une partie des ensembles intercommunaux qui contribuent au FPIC en bénéficient également (pour un montant différent). Par ailleurs, 660 ensembles intercommunaux (53 %) étaient bénéficiaires nets⁹⁵. Les premiers sont concentrés sur les métropoles de Lyon, Bordeaux, Nice, ainsi que dans la partie occidentale de l'Île-de-France, l'Alsace et les Savoie ; les seconds sont essentiellement répartis sur le quart Nord-ouest, les Hauts-de-France et le pourtour méditerranéen de Perpignan à Marseille.

⁹³ Il en va de même de la Ville de Paris.

⁹⁴ Le PFIA est obtenu en additionnant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres. Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des collectivités et de comparer les territoires entre eux. La contribution d'un ensemble intercommunal est calculée en fonction de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population, avec un effet progressif.

⁹⁵ La répartition du fonds est marquée par une grande stabilité. Entre 2021 et 2022, seuls 10 contributeurs nets sont devenus bénéficiaires nets, tandis que seuls sept bénéficiaires nets sont devenus contributeurs nets.

2 - Les fonds de péréquation de recettes de droits de mutation à titre onéreux

Depuis 2011, un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) redistribue une partie du produit des DMTO⁹⁶ en direction de la quasi-totalité des départements⁹⁷ : départements considérés comme fragiles au regard de critères de potentiel financier et de densité démographique (départements ruraux) et de niveau des produits de DMTO et du revenu (départements urbains) ; départements caractérisés par un potentiel financier ou un revenu par habitant inférieurs à la moyenne nationale ; départements ne dépassant pas un certain niveau de recettes de DMTO par habitant⁹⁸ et ayant un « reste à charge » au titre des allocations individuelles de solidarité (RSA, allocation personnalisée pour l'autonomie et prestation de compensation du handicap), après transferts financiers compensatoires de l'État.

Les trois enveloppes précitées sont réparties entre les départements éligibles en fonction principalement de critères de potentiel financier, de revenu et, pour la dernière, de niveau du reste à charge.

En 2022, le fonds national de péréquation des DMTO a redistribué 1,6 Md€ de recettes. 31 départements y ont contribué et 62 en ont bénéficié.

Par ailleurs, une fraction spécifique des recettes de DMTO est affectée à des communes de moins de 5 000 habitants dans le cadre de fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement (1,2 Md€ au total en 2022)⁹⁹. Pour la fixation du barème

⁹⁶ Le fonds est financé par un prélèvement égal à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant celle de la répartition, qui s'applique à tous les départements, et par un prélèvement de 750 M€, à la charge des départements dont l'assiette des DMTO dépasse 75 % de la moyenne nationale.

⁹⁷ En 2022, seuls six départements ne percevaient aucun concours (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines, Alpes-Maritimes, Var et Haute-Savoie).

⁹⁸ Les départements dont le montant de DMTO par habitant perçu l'année précédente est supérieur à 1,4 fois le montant par habitant de l'ensemble des départements ne sont pas éligibles à cette troisième enveloppe. Le montant versé à ceux dont le montant de DMTO par habitant dépasse 1,1 fois le montant moyen par habitant des droits perçus par l'ensemble des départements fait l'objet d'un abattement de 50 %.

⁹⁹ Ces fonds sont financés par une taxe additionnelle de 1,20 % aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux.

de répartition, les conseils départementaux disposent de pouvoirs étendus d'appréciation¹⁰⁰.

3 - Une péréquation horizontale résiduelle pour les régions

La péréquation horizontale entre les régions revêt un caractère principalement symbolique.

Créé en 2022 en remplacement d'un ancien fonds¹⁰¹, le fonds de solidarité régional (FSR) n'a redistribué en 2022 que 0,1 % du montant de la fraction de TVA attribuée aux régions en compensation de la suppression de la CVAE qui leur était affectée avant 2021, soit 9,8 M€ au total.

À la différence des mécanismes du fonds national de péréquation des ressources intercommunales ou communales ou du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (voir *supra*), une même région ne peut à la fois contribuer au FSR et en bénéficier.

Compte tenu du critère posé pour y contribuer ou bien en bénéficier¹⁰², le FSR redistribue une fraction des recettes de l'ensemble des régions métropolitaines continentales à la collectivité de Corse, aux collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, aux régions de Guadeloupe et de La Réunion et au département de Mayotte.

À compter de 2023, le montant du fonds est majoré de 1,5 % de la dynamique positive de la fraction de TVA nette affectée aux régions en compensation de la suppression de la CVAE. Pour 2023, son montant, encore provisoire, atteindrait près de 24 M€. Il reste néanmoins minime au regard du montant total des recettes des régions.

¹⁰⁰ La répartition adoptée doit tenir compte de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire. Ces critères ne sont pas chiffrés et n'ont pas un caractère limitatif.

¹⁰¹ Créé en 2012 à la suite de la réforme de la fiscalité professionnelle, le fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions (FPRR) avait redistribué 185 M€ en 2020. À la suite du remplacement de la CVAE régionale par une fraction de TVA en 2021, le fonds s'est borné à répartir la seule dynamique de la CVAE régionale observée entre 2019 et 2020, ce qui a entraîné une baisse de son montant à 41,2 M€ en 2021. Les montants agrégés du FPRR de 2020 et du FPRR de 2021, soit 226 M€, ont été intégrés à la fraction de TVA affectée aux régions en remplacement de la CVAE.

¹⁰² Avoir, selon le cas, des ressources (TVA remplaçant la CVAE, dotation compensant la réforme de la taxe professionnelle, imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, taxe sur les certificats d'immatriculation automobiles) supérieures ou bien inférieures à 80 % de la moyenne nationale des régions.

4 - Les fonds de péréquation propres aux communes et aux départements d'Île-de-France

Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), créé en 1991, a été réformé par la loi de finances pour 2012 afin de concentrer ses ressources sur les communes les plus en difficulté. Cette loi fixait un objectif annuel de ressources pour le fonds (230 M€ pour 2013, 250 M€ pour 2014 et 270 M€ pour 2015). Son montant a ensuite été majoré et a atteint 350 M€ en 2020. Il n'a pas évolué depuis lors.

Les communes contributrices sont celles dont le potentiel financier par habitant dépasse le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. Le prélèvement est calculé en fonction de critères de potentiel financier et de revenu¹⁰³. Il ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes concernées.

Les communes bénéficiaires sont celles de plus de 5 000 habitants dont la valeur de l'indice synthétique de ressources (potentiel financier) et de charges (revenu et logements sociaux)¹⁰⁴ dépasse l'indice synthétique médian de l'ensemble des communes franciliennes. Les montants attribués sont calculés en fonction de ces mêmes critères.

Comme pour le « bloc communal », il existe un fonds spécifique pour les départements de la région capitale. Le Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) est réparti en fonction du potentiel financier, du revenu imposable et des proportions de bénéficiaires du RSA et des aides au logement. Y contribuent les départements de Paris, des Hauts-de-Seine et des Yvelines, au profit de ceux de la Seine-Saint-Denis, du Val d'Oise, du Val-de-Marne et de la Seine et Marne. Le montant de ce fonds (60 M€) n'a pas évolué depuis sa création en 2014.

Un dispositif volontaire de péréquation entre les départements franciliens, hormis Paris

Le fonds de solidarité interdépartemental d'investissement (FS2i) est un établissement public interdépartemental créé, fin 2018, par les sept départements franciliens à l'exception de Paris. Il a pour finalités de renforcer la solidarité territoriale, de rééquilibrer les richesses et de réduire les inégalités entre les départements qui y participent.

¹⁰³ À hauteur respectivement de 80 % et de 20 %.

¹⁰⁴ Ces critères sont pondérés à hauteur respectivement de 50 %, 25 % et 25 %.

Ce mécanisme de péréquation horizontale a pour originalité d'être volontaire et ciblé sur les seuls investissements. Il était doté d'un budget de 173 M€ en 2022.

La Seine-Saint-Denis est le principal bénéficiaire net du FS2i pour près de 117 M€ entre 2019 et 2022, suivie par le Val-d'Oise (49,6 M€), la Seine-et-Marne (43 M€) et le Val-de-Marne (33 M€). Inversement, sont contributeurs nets les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines à hauteur respectivement de 193 M€ et de 118 M€.

Les concours volontaires du FS2i soulignent *a contrario* la modestie des montants des dispositifs obligatoires de péréquation horizontale : entre 2019 et 2022, le montant annuel moyen des dotations reçues du FS2i par le département de la Seine-Saint-Denis (29,2 M€) a représenté 26 % de celui des ressources qu'il a perçues au titre des dispositifs obligatoires (soit 113 M€ au total).

II - Une incidence favorable de la péréquation sur l'autonomie réelle des collectivités défavorisées

Depuis le rapport sur les finances publiques locales de 2014, qui estimait la péréquation « *peu efficace* »¹⁰⁵, celle-ci a bénéficié de décisions qui ont permis d'accroître son incidence sur les ressources dont sont dotées les collectivités défavorisées.

A - Une augmentation des moyens consacrés à la péréquation principalement dans le cadre de la DGF

Le projet annuel de performances (PAP) de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » affiche des objectifs de volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale (indicateur 2.2.) et à la péréquation horizontale (indicateur 2.3.). Ces indicateurs mesurent respectivement la part des dotations de péréquation dans la DGF versée aux communes et aux départements et celle des dispositifs de péréquation horizontale dans les recettes de fonctionnement des communes et de leurs groupements, des départements et des régions.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, octobre 2014, p. 193.

1 - La hausse des dotations de péréquation verticale au sein de la DGF

Depuis 2014, le poids relatif de la péréquation dans la DGF a fortement progressé. Cette évolution traduit deux mouvements de sens contraire : la chute du montant de la DGF jusqu'en 2017 et la hausse continue de celui des dotations de péréquation.

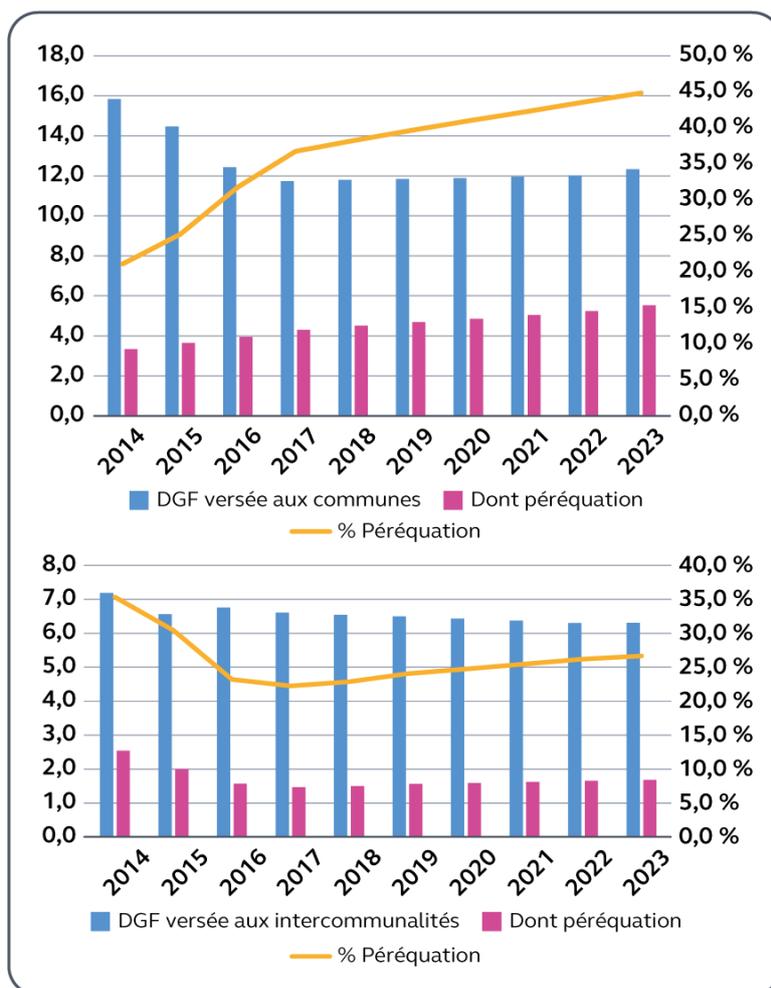
La réduction du montant total de la DGF entre 2013 et 2017 (de 41,5 Md€ à 30,9 Md€, soit - 10,6 Md€) a exclusivement visé les dotations forfaitaires s'agissant des communes et des départements.

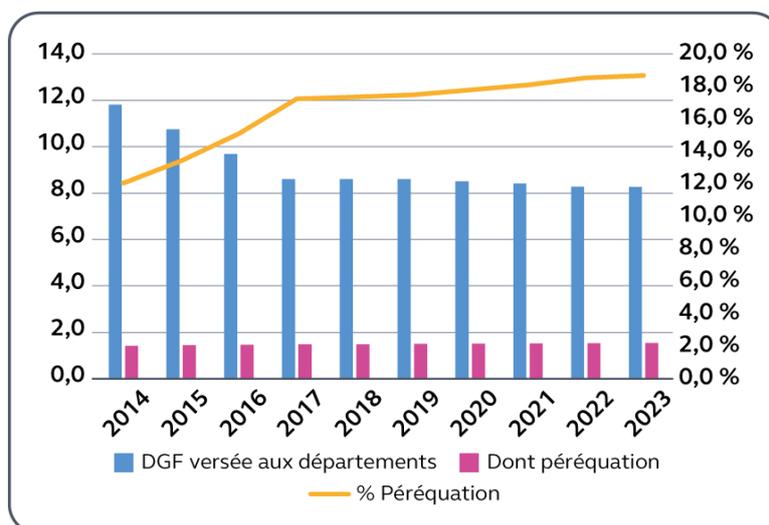
Pour ces collectivités, la baisse globale de la DGF s'est accompagnée d'une hausse des dotations de péréquation, à l'exception de la DNP des communes.

S'agissant des entités du « bloc communal », l'augmentation des dotations de péréquation des communes a cependant été pour partie compensée par une réduction de la dotation d'intercommunalité entre 2014 et 2017. Dans ces conditions, le montant total des dotations de péréquation versées aux collectivités du « bloc communal » a baissé entre 2014 et 2016.

Depuis 2018, la DSU, la DSR et la DACOM versées aux communes ont continué à augmenter. Entre 2014 et 2023, leurs montants ont augmenté, en cumul, de 68,9 %, de 103,2 % et de 105,8 %. La dotation d'intercommunalité versée aux EPCI a recommencé à progresser à un rythme lent (+ 14,5 % en cumul entre 2018 et 2023). Pour leur part, les dotations de péréquation verticale versées aux départements ont progressé de 20 M€ par an entre 2014 et 2017, puis de 10 M€ par an depuis lors, soit de 8,2 % en cumul sur l'ensemble de la période 2014 - 2023.

Graphique n° 7 : évolution de la péréquation verticale au sein de la DGF (en Md€ et en %)





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

Après quatre années de stagnation à périmètre constant de cette dotation, la loi de finances initiale pour 2023 a majoré le montant de la DGF à hauteur de 320 M€ afin de financer l'augmentation des dotations de péréquation verticale en faveur des communes et des intercommunalités, sans nouvelle réduction des dotations forfaitaires. En 2023, les dotations de péréquation représentent ainsi 44,8 % de la DGF versée aux communes et 26,7 % de celle versée aux intercommunalités et, par ailleurs, 18,7 % de celle versée aux départements. Si la DGF n'avait pas été augmentée, la réduction du nombre de communes dont la dotation forfaitaire est écartée¹⁰⁶ aurait conduit à alourdir l'incidence financière des écartements sur les communes qui y demeurent soumises.

2 - Une péréquation horizontale au point mort, sauf pour les droits de mutation à titre onéreux

Après avoir fortement augmenté (il s'élevait à 150 M€ à sa création en 2012), le FPIC n'a plus été réévalué depuis 2016 au-delà du montant de 1 Md€ atteint cette même année.

¹⁰⁶ Il est passé de 20 848 communes en 2021 à 15 582 communes en 2022, sous l'effet du relèvement du seuil d'assujettissement à l'écartement de 75 % à 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant.

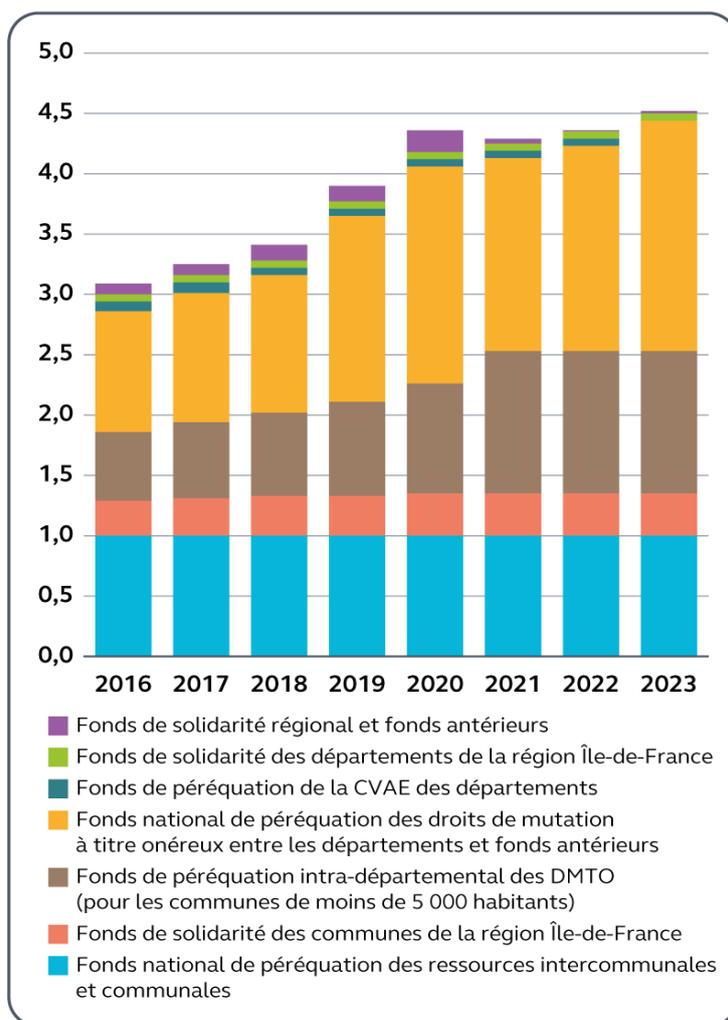
Depuis 2020, le montant du FSRIF reste fixé à 350 M€. Depuis 2014, année de sa création, celui du FSDRIF stagne à 60 M€.

Si la péréquation horizontale a progressé au cours des années récentes, c'est grâce au fonds national et aux fonds départementaux de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

Le fonds national de péréquation des DMTO (1,9 Md€ en 2023) a fortement augmenté (+ 91,6 % entre 2016 et 2023) sous l'effet des réformes successives de la péréquation des DMTO, qui en ont accru les ressources, et de la hausse du produit de cette imposition jusqu'en 2022. Il a ainsi atténué entre les départements les écarts de niveau et de dynamique de ressources inhérents à cet impôt territorialisé. En 2023, la suppression de la CVAE départementale s'accompagne cependant de la suppression du fonds national de péréquation de la CVAE des départements (60 M€ par an), ce qui a pour effet de réduire la péréquation entre les départements.

Les fonds de péréquation départementaux des DMTO, attribués par les conseils départementaux aux communes de moins de 5 000 habitants, ont connu une augmentation encore plus vive (+ 105,6 % entre 2016 et 2021). Il est à noter que les montants indiqués pour 2022 et 2023 reposent sur l'hypothèse, à confirmer, d'une reconduction de celui de 2021 (soit 1,2 Md€).

Graphique n° 8 : évolution des montants des dispositifs de péréquation horizontale



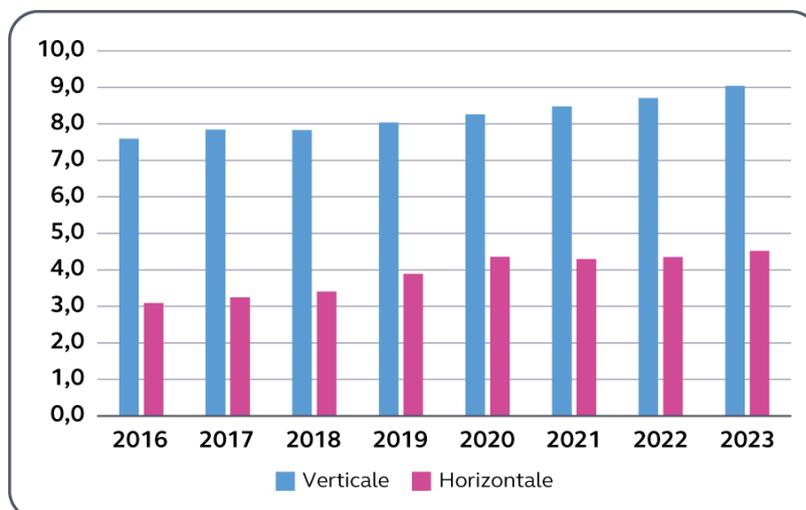
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL

Dans le projet de loi de finances pour 2023, l'indicateur 2.3 de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » retient un objectif d'augmentation de la péréquation horizontale dans les recettes de fonctionnement des départements (de 3,91 % en 2021 à 4,3 % en 2023, 2024 et 2025), mais admet une régression pour le « bloc communal », à partir d'un niveau déjà faible (de 1,77 % des recettes de fonctionnement en 2021 à 1,75 % en 2023, 1,74 % en 2024 et 1,73 % en 2025).

L'instrument essentiel de la péréquation horizontale du « bloc communal » est le FPIC. Son montant étant figé à 1 Md€ depuis 2016, sa portée ne peut que décroître. Compte tenu de l'augmentation des recettes de fonctionnement du « bloc communal » intervenue entre 2016 et 2022 (+ 15,3 %), le FPIC ne représente que 0,7 % des recettes en question en 2022, contre 0,8 % en 2016.

En définitive, les montants consacrés à la péréquation connaissent une lente augmentation. La péréquation verticale assurée dans le cadre de la DGF progresse chaque année sous l'effet de l'augmentation du montant des dotations de péréquation versées aux communes et aux intercommunalités et, dans une moindre mesure, aux départements. La péréquation horizontale a crû grâce à la hausse des montants de DMTO péréqués entre les départements et au sein de ces derniers. En 2023, elle représente environ un tiers de la péréquation totale (contre 29 % en 2016).

Graphique n° 9 : évolution des montants respectifs de la péréquation verticale et de la péréquation horizontale (2016-2023, en Md€)



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

Note de lecture : ne sont pas prises en compte ici les dimensions péréquatrices des dotations d'investissement, ni celles des concours financiers de la CNSA.

B - Une place importante de la péréquation dans la DGF et dans les recettes des collectivités défavorisées

En 2022, le montant total des sommes consacrées à la péréquation, soit 13,1 Md€, comptait seulement pour 5,4 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et de leurs groupements (intercommunalités). Cette proportion est cependant beaucoup plus élevée pour les collectivités défavorisées.

1 - Les collectivités du « bloc communal »

a) Une part majeure de la péréquation dans les recettes de DGF

La péréquation tient une place majeure dans les recettes de DGF. Elle augmente avec la population jusqu'à atteindre près de 50 % en moyenne pour les communes de 75 000 à 100 000 habitants, avant de se réduire ensuite entre 30 % et 35 %.

Dans 8 550 communes, soit près d'un quart de ces collectivités, la péréquation représentait en 2022 plus de 50 % du montant de leur DGF.

Pour 484 communes, la dotation de péréquation dépassait même les trois quarts de leur DGF. Ces communes perçoivent généralement une très faible dotation forfaitaire par habitant et ont pour autre caractéristique marquante un revenu imposable inférieur à la moyenne nationale pour la plupart d'entre elles. Relèvent de ce cas de figure 417 communes de moins de 5 000 habitants, trois de 5 000 à 19 999 habitants et treize (toutes situées en Île-de-France) d'au moins 20 000 habitants.

En montant, Marseille bénéficie de la péréquation verticale la plus élevée (96,6 M€ en 2022). Elle est suivie, de loin, par Roubaix (54,6 M€), Montpellier et Sarcelles (36,0 M€ chacune) puis Lille (33,2 M€). Pour ces communes, la péréquation repose presque exclusivement sur sa part verticale ; la péréquation horizontale n'apporte qu'un complément minime ou nul. La péréquation totale représente 7 à 10 % des recettes réelles de fonctionnement de Marseille, Lille et Montpellier, mais plus d'un tiers de celles de Roubaix et Sarcelles.

Parmi les communes de 20 000 à 49 999 habitants, Garges-lès-Gonesse a perçu le montant le plus élevé de dotation de péréquation (24,4 M€ en 2022, soit 77,5 % du montant total de DGF attribué). Pour ces communes, la péréquation verticale représente la quasi-totalité des recettes de péréquation, qui comptent pour plus d'un tiers des recettes réelles de fonctionnement de la commune.

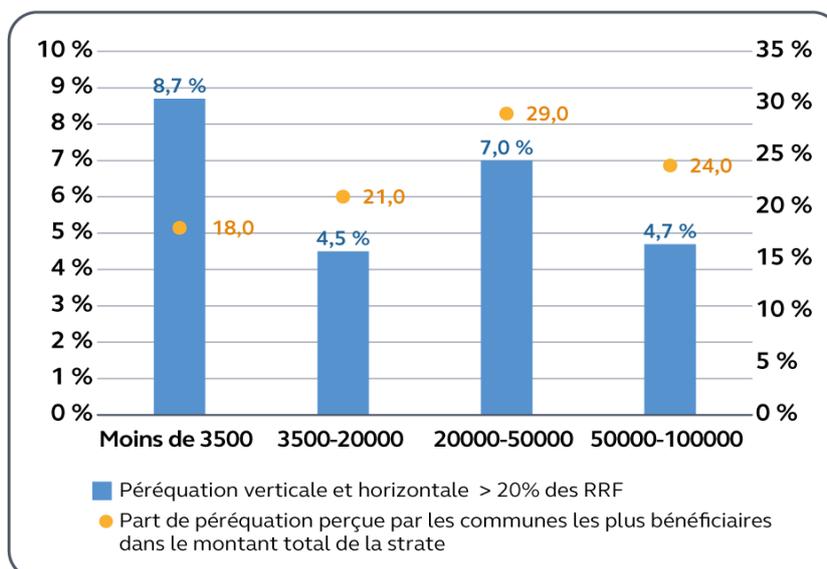
b) Une part réduite des recettes de fonctionnement en moyenne, mais essentielle pour certaines collectivités

En moyenne, les ressources procurées par les dispositifs de péréquation verticale et horizontale représentent une part réduite des recettes réelles de fonctionnement des communes et des intercommunalités : en 2022, cette proportion s'est élevée à 6,7 % (9,6 Md€ sur 144,8 Md€), en légère progression par rapport à 2016 (+ 0,1 point).

Cette moyenne est d'autant plus élevée que les communes ont une petite taille : 3,0 % pour les grandes villes de plus de 100 000 habitants, strate pour laquelle la péréquation est entièrement assurée par la péréquation verticale ; 6,0 % pour les communes relevant des différentes strates démographiques entre 3 500 et 100 000 habitants ; 7,6 % pour les communes de moins de 3 500 habitants.

Pour certaines communes, la part des recettes de fonctionnement procurée par les dispositifs de péréquation est beaucoup plus élevée, sinon essentielle, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 10 : proportion de communes, par strate démographique, pour lesquelles la péréquation compte pour plus de 20 % de leurs recettes réelles de fonctionnement (2022)



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

Note de lecture : Pour 8,7 % des communes de moins de 3 500 habitants (colonne de gauche), la péréquation compte pour plus de 20 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. La péréquation est relativement peu concentrée, puisque ces communes n'ont perçu que 18 % des sommes (ici 1,6 Md€) versées (colonne de droite).

Compte tenu de l'importance des volumes financiers, les villes de plus de 100 000 habitants doivent être traitées à part, aucune ne bénéficiant d'un montant de péréquation représentant plus de 20 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Pour six des 41 communes concernées, ce montant dépassait cependant 10 %, ce qui correspondait au total à 28,5 % de la péréquation de cette strate (soit 165 M€ sur 576 M€).

Les communes défavorisées bénéficient à titre individuel des montants les plus élevés de péréquation

Sur près de 35 000 communes, seules 1 125 bénéficient de ressources de péréquation verticale et horizontale représentant au moins 25 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Ces ressources sont donc plus particulièrement mobilisées pour 3,2 % des communes. Cette concentration des moyens peut être considérée comme porteuse d'efficacité.

Parmi ce millier de communes particulièrement ciblées, aucune n'a plus de 100 000 habitants, seules deux dépassent 50 000 habitants (et perçoivent 94 M€, soit 594 €/habitant en moyenne), 11 ont entre 20 000 et 50 000 habitants (161 M€, soit 474 € / habitant), 54 ont entre 3 500 et 20 000 habitants (179 M€, soit 369 € / habitant), et 1 058 ont moins de 3 500 habitants (99 M€, soit 225 € / habitant). Le niveau des financements procurés par la péréquation augmente ainsi avec le nombre d'habitants.

Dans l'ensemble, les collectivités qui perçoivent les recettes de péréquation les plus élevées, exprimées par habitant, sont bien celles qui cumulent des faiblesses en termes de richesse (potentiel financier / habitant) et de charges (revenu moyen).

Nombreux et pondérés de manière variable, les critères de répartition des parts péréquatrices de la DGF et des fonds de péréquation horizontale permettent de cibler le soutien de l'État en fonction des caractéristiques géographiques d'un territoire (notamment la distinction entre collectivités rurales et urbaines, fondée sur la population et la grille de densité de l'Insee), de la richesse potentielle de chaque collectivité (potentiel fiscal, potentiel financier) et des charges qu'elles a à assumer (population, revenu par habitant, part d'une tranche d'âge dans la population, lieux d'habitation).

Pour autant, le cumul des montants versés à ces 1 125 collectivités dans le cadre de la péréquation interne à la DGF n'atteignait jamais que 533 M€ en 2022, soit à peine plus de 10 % du montant total de la péréquation verticale destinée aux communes cette même année.

2 - Les départements

a) Une place importante de la péréquation au sein de la DGF

Contrairement à ce qui s'observe pour les communes, la part de la péréquation dans la DGF diminue à mesure que la population des départements augmente. Pour ceux de moins de 250 000 habitants, elle se situe en moyenne autour de 35 %, dépasse les 20 % jusqu'à 500 000 habitants, puis s'inscrit au-delà dans la moyenne générale (18,4 %).

Les disparités sont moins marquées que pour les communes, puisqu'un seul département (la Seine-Saint-Denis) a un montant de dotations de péréquation dépassant 50 % du montant de sa DGF (en l'occurrence 70,8 %). Cette proportion dépasse 35 % pour six autres départements, dont deux approchent 50 % (les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, dont la part forfaitaire par habitant est inférieure à la moyenne).

Pour 36 départements, soit plus du tiers, la péréquation représente entre 20 et 30 % de leur DGF. Dans ces départements, le revenu par habitant est inférieur à la moyenne. Les départements dont le revenu est le plus faible sont dotés des montants les plus élevés de part forfaitaire par habitant (supérieure à 100 €). De fait, la part forfaitaire a un caractère péréquateur, en sus des dotations de péréquation proprement dites.

En montant, le département du Nord perçoit la péréquation la plus élevée (46,3 M€ en 2022), suivi des Bouches-du-Rhône (32,8 M€) et de la Seine-Saint-Denis (31,8 M€). Ce classement suit celui de la population respective de ces départements. Si la Seine-Saint-Denis semble bénéficier fortement de la péréquation, la part très élevée de la péréquation dans la DGF qui lui est versée s'explique en fait par une part forfaitaire par habitant très faible (8 € par habitant). En revanche, le Nord et les Bouches-du-Rhône cumulent une péréquation et une dotation forfaitaire toutes deux élevées (176 € et 126 € par habitant respectivement à ce titre). Le département du Nord perçoit une dotation forfaitaire par habitant dix fois plus élevée que celle de la Seine-Saint-Denis, pour une population 60 % plus importante.

b) Une part de la péréquation dans les recettes de fonctionnement réduite en moyenne, mais déterminante pour certains départements

En 2022, la péréquation verticale (1,5 Md€) a représenté seulement 2,0 % des recettes réelles de fonctionnement des départements (71,9 Md€).

En ajoutant les dispositifs horizontaux, la péréquation des départements (3,4 Md€) comptait pour 4,8 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. La hausse de cette proportion par rapport à 2016 (elle s'élevait alors à 4,0 %) traduit une progression plus forte des recettes liées à la péréquation (+ 34,5 %) que le total des recettes de fonctionnement (+ 12,2 %). La dynamique du fonds de péréquation des DMTO explique cet écart d'évolution.

Pour 38 départements, la péréquation était à l'origine de moins de 4 % des recettes de fonctionnement (18 des 21 départements de plus d'un million d'habitants sont concernés, les autres ont entre 500 000 et un million d'habitants, à l'exception de la Savoie). À l'opposé, cette proportion dépassait 10 % pour dix départements¹⁰⁷, dont tous ont moins de 250 000 habitants.

Contrairement à ce qui a été observé pour les communes bénéficiant de montants élevés de DGF, la péréquation horizontale contribue fortement à la péréquation totale. C'est notamment le cas des départements du Nord et de la Seine-Saint-Denis, qui bénéficient fortement du fonds national de péréquation des DMTO. Grâce au FSDRIF (30 M€), la Seine-Saint-Denis fait presque jeu égal avec le Nord, avec 163 M€ de péréquation totale, soit 9,3 % de ses recettes réelles de fonctionnement (contre 166 M€, soit 5,4 % pour le Nord). L'inégalité de situation liée à la dotation forfaitaire de la DGF se trouve ainsi en grande partie corrigée.

C - Une réduction notable des écarts de richesse entre collectivités après péréquation

1 - Une correction des inégalités de potentiel financier entre communes grâce à la péréquation verticale

Depuis 2021, le projet annuel de performances (PAP) de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » comprend un indicateur (2.1) visant à évaluer la contribution de la péréquation verticale à la réduction des écarts de richesse entre collectivités. À cette fin, est calculé le pourcentage de communes dont le potentiel financier par habitant cesse d'être inférieur à 75 % de la moyenne de la strate démographique

¹⁰⁷ 12 avec La Réunion et Mayotte.

concernée, après intervention de la péréquation verticale assurée dans le cadre de la DGF¹⁰⁸.

Pour 2022, le PAP fixait pour objectif que 10 % des communes passent au-dessus du seuil de 75 % du potentiel financier moyen. Le rapport annuel de performances (RAP) indique que l'objectif a été atteint. Aucun détail n'est cependant fourni. Les éléments ci-après conduisent à valider cette information.

a) Une correction effective de l'insuffisance de potentiel financier pour une part importante des communes concernées

La Cour a exploité les données de la DGCL afin d'apprécier la portée de la péréquation verticale pour la correction des inégalités de potentiel financier des communes.

Le tableau ci-après montre que 17,6 % des communes (6 112) de France métropolitaine, comptant au total près de 11 millions d'habitants, disposaient en 2022 d'un potentiel financier inférieur à 75 % de la moyenne de leur strate démographique.

Grâce à la péréquation verticale dans le cadre de la DGF, 10,3 % des communes, soit près de 60 % de ces communes ayant un potentiel financier inférieur à 75 % de la moyenne nationale, sont parvenues à franchir ce seuil. La péréquation verticale a ainsi un effet important sur la réduction des écarts de richesse entre communes mesurés par le potentiel financier.

¹⁰⁸ Pour déterminer ce résultat, sont ajoutées au potentiel financier la DSU, la DSR, la DNP et la DACOM.

Tableau n° 3 : proportion de communes avant et après péréquation verticale au regard du seuil de 75 % de PFI moyen par habitant (France métropolitaine)

| Population DGF (habitants) | Nombre de communes | Nombre de communes avec PFI/hab <75% avant péréquation | % du nombre de communes (A) = (A1) + (A2) | Nombre d'habitants | Nombre de communes avec PFI/hab <75% après péréquation | % du nombre de communes (A1) | Nombre de communes avec PFI/hab >75% après péréquation | % du nombre de communes (A2) |
|----------------------------|--------------------|--|---|--------------------|--|------------------------------|--|------------------------------|
| 0 à 499 | 17 321 | 2 864 | 16,5 % | 616 878 | 1 060 | 6,1 % | 1 804 | 10,4 % |
| 500 à 999 | 6 979 | 1 351 | 19,4 % | 926 054 | 593 | 8,5 % | 758 | 10,9 % |
| 1 000 à 1 999 | 4 827 | 927 | 19,2 % | 1 259 548 | 441 | 9,1 % | 486 | 10,1 % |
| 2 000 à 3 499 | 2 356 | 461 | 19,6 % | 1 162 548 | 203 | 8,6 % | 258 | 11,0 % |
| 3 500 à 4 999 | 1 038 | 195 | 18,8 % | 801 343 | 76 | 7,3 % | 119 | 11,5 % |
| 5 000 à 7 499 | 841 | 151 | 18,0 % | 915 031 | 83 | 9,9 % | 68 | 8,1 % |
| 7 500 à 9 999 | 413 | 55 | 13,3 % | 473 364 | 22 | 5,3 % | 33 | 8,0 % |
| 10 000 à 14 999 | 387 | 54 | 14,0 % | 633 990 | 33 | 8,5 % | 21 | 5,4 % |
| 15 000 à 19 999 | 182 | 26 | 14,3 % | 443 412 | 14 | 7,7 % | 12 | 6,6 % |
| 20 000 à 34 999 | 261 | 23 | 8,8 % | 573 936 | 11 | 4,2 % | 12 | 4,6 % |
| 35 000 à 49 999 | 90 | 10 | 11,1 % | 420 215 | 6 | 6,7 % | 4 | 4,4 % |
| 50 000 à 74 999 | 65 | 7 | 10,8 % | 422 344 | 6 | 9,2 % | 1 | 1,5 % |
| 75 000 à 99 999 | 24 | 5 | 20,8 % | 449 589 | 2 | 8,3 % | 3 | 12,5 % |
| 100 000 à 199 999 | 30 | 0 | 0,0 % | 0 | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % |
| 200 000 et plus | 11 | 4 | 36,4 % | 1 668 323 | 3 | 27,3 % | 1 | 9,1 % |
| Total | 34 825 | 6 133 | 17,6 % | 10 766 575 | 2 553 | 7,3 % | 3 580 | 10,3 % |

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

*b) Des effets constants ou parfois croissants
de la péréquation verticale dans le temps*

La Cour a examiné la portée des effets de la péréquation verticale sur la réduction des inégalités entre communes pour trois strates démographiques en 2016 et en 2022 : la première (les plus petites communes), la dernière (les plus grandes villes) et une strate intermédiaire (20 000 à 35 000 habitants, caractéristique de nombreux chefs-lieux de département ou d'arrondissement).

Ces travaux, dont les résultats sont détaillés en annexe n° 7, font apparaître plusieurs constats favorables quant aux effets de la péréquation verticale dans le cadre de la DGF.

En 2022 comme en 2016, la péréquation verticale permet de corriger une partie des écarts entre collectivités. Cette correction concerne environ 10 % des écarts de potentiel financier par habitant pour les très petites communes et 5 % environ pour les communes de taille moyenne.

La concentration du montant des dotations, notamment pour les communes de taille moyenne, favorise cette réduction.

L'augmentation du montant de la péréquation verticale entre 2016 et 2022 a plus particulièrement bénéficié aux communes connaissant une baisse de leur potentiel financier par habitant.

La structure de l'échantillon des 11 plus grandes villes de France est stable entre 2016 et 2022. Les quatre communes ayant un potentiel financier par habitant en deçà du seuil de 75 % en 2016 (Lille, Marseille, Montpellier, Rennes) connaissent cette même situation en 2022. Parmi elles, seule Lille franchit le seuil chaque année grâce à la péréquation. Ces communes percevaient 139 des 184 M€ de péréquation de la strate en 2016 (75,5 %) et 182 des 247 M€ versés en 2022 (73,7 %), ce qui traduit une forte concentration, malgré une légère diminution relative sur la période. Ces mêmes communes ont un revenu par habitant nettement inférieur à la moyenne de leur strate (13 624 € contre 17 000 €, et 15 496 € hors Paris). En retirant Paris, aucune commune ne se situe plus sous le seuil de 75 % après péréquation verticale dans le cadre de la DGF.

*c) Des mesures des inégalités et de leur correction
qui restent toutefois partielles*

Toutefois, le potentiel financier par habitant ne suffit pas à caractériser les communes défavorisées.

En effet, en 2022, parmi les plus petites communes, seules 23 % des plus pauvres du point de vue de l'indicateur de charges du revenu par habitant (4 899 communes pour lesquelles celui-ci est inférieur à 12 000 €) avaient également un potentiel financier par habitant avant péréquation inférieur à 75 %. Il en va de même pour les communes de taille moyenne, où seules 18,7 % des plus pauvres du point de vue de l'indicateur de charges du revenu par habitant (75 communes pour lesquelles il est inférieur à 13 000 €) avaient un potentiel financier par habitant avant péréquation inférieur à 75 %.

L'indicateur du potentiel financier par habitant ne suffit donc pas à caractériser la richesse ou la pauvreté relative des collectivités. Par ailleurs, des communes pauvres du point de vue des revenus de leur population peuvent disposer dans le même temps de bases fiscales importantes ou d'une dotation forfaitaire ayant *de facto* un effet correcteur avant même l'intervention des dotations de péréquation.

Enfin, l'indicateur suivi dans le cadre du RAP tient uniquement compte des effets de la péréquation verticale sur la situation des communes ; ceux de la péréquation horizontale ne sont pas mesurés. De ce fait, les effets d'ensemble des dispositifs de péréquation sur la richesse des communes ne sont pas évalués. Comme il est précisé ci-après, l'indicateur des départements ne reproduit pas ce biais.

2 - La réduction des écarts de richesse entre départements

La loi de finances pour 2022 a étendu aux départements l'indicateur de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » qui mesure l'incidence de la péréquation (indicateur 2.1). Pour les départements, est pris en compte un seuil de potentiel financier par habitant de 90 %. Un seuil plus élevé que celui des communes (75 % de la strate démographique concernée) a ainsi été retenu au motif que les départements présentent de moindres disparités. Son niveau conduit aussi à souligner le fait que la péréquation peine, plus que pour les départements, à réduire les inégalités de situation entre communes.

Le rapport annuel de performances (RAP) retrace le nombre de départements dont le potentiel financier par habitant cesse d'être inférieur à 90 % de la moyenne nationale après intervention de :

- la péréquation verticale dans le cadre de la DGF : le RAP indique que, pour l'année 2022, cinq départements ont franchi ce seuil (pour un objectif de huit) ; ils sont en fait au nombre de 10, comme le détaille le tableau ci-après ;

- mais aussi la péréquation horizontale¹⁰⁹ : six départements ont franchi le seuil (pour un objectif de neuf) ;
- et les péréquations verticale et horizontale prises ensemble : 12 départements sont concernés (pour une cible de 14).

Tableau n° 4 : contribution de la péréquation verticale dans le cadre de la DGF à la réduction des écarts de richesse entre départements

| Nombre d'habitants | Nombre de départements | PFI/hab < 90% <u>avant</u> <u>péréquation</u> | PFI/hab < 90% <u>après</u> <u>péréquation</u> | Évolution |
|----------------------------|------------------------|---|---|-----------|
| Moins de 500 000 | 42 | 17 | 8 | - 9 |
| Entre 500 000 et 1 million | 30 | 12 | 11 | - 1 |
| Plus de 1 million | 23 | 1 | 1 | - |
| Total | 95 | 30 | 20 | - 10 |
| En % | | 32 % | 21 % | |

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

Les départements les moins peuplés ont moins de ressources que les autres : parmi les 72 départements de moins d'un million d'habitants, 40 % se situent sous le seuil des 90 % de potentiel financier par habitant, alors qu'un seul département de plus d'un million d'habitants est concerné (Moselle). Les départements les plus peuplés perçoivent pourtant plus du tiers de la péréquation verticale.

Entre 2016 et 2022, aucun département n'a connu une baisse de sa dotation de péréquation dans le cadre de la DGF. En 2022, 14 perçoivent le même montant que six ans auparavant (leur revenu par habitant se situe dans la moyenne). Pour 45 autres, les augmentations ont été très modérées (inférieures à 5 %, soit moins de 0,05 % de leurs recettes réelles de fonctionnement). Les dotations de péréquation ont augmenté de plus de 10 % pour 11 départements, caractérisés par un potentiel financier par habitant inférieur ou proche de 90 % et par un revenu par habitant inférieur à la moyenne.

Parmi les départements métropolitains, 36 avaient en 2016 un potentiel financier par habitant inférieur à 90 % de la moyenne. La

¹⁰⁹ Fonds de péréquation des DMTO, FSDRIF et fonds de péréquation de la CVAE.

péréquation verticale (1,3 Md€) permettait à six d'entre eux de franchir le seuil des 90 %. Pour 13 départements, la péréquation entraînait une progression significative (de plus de cinq points) du niveau du potentiel.

Pour une majorité de départements (soit 55 au total), le potentiel financier par habitant rapporté à la moyenne a diminué durant la période 2016-2022. Cela concerne 22 des 30 départements sous le seuil de 90 % de potentiel financier, et neuf départements dépassant 100 %. Pour ces départements, la baisse du potentiel financier rapporté à la moyenne a été compensée par l'augmentation des dotations de péréquation ; seuls deux des 22 départements précités ne franchissent pas le seuil de 90 %.

Les inégalités de ressources entre départements se sont réduites : alors qu'en 2016, après péréquation verticale et horizontale, 30 départements restaient sous le seuil de 90 % de potentiel financier par habitant moyen, ils n'étaient plus que 20 en 2022.

III - Renforcer et mieux orienter la péréquation financière

Les dispositifs de péréquation concourent indéniablement à réduire les inégalités de ressources entre collectivités et bénéficient bien en priorité aux collectivités défavorisées, ainsi caractérisées par des indicateurs de ressources et de charges.

Cependant, ils obéissent à des règles complexes et comportent des mécanismes de garantie qui limitent, voire dans certains cas, s'opposent à toute baisse des montants de péréquation lorsqu'une collectivité cesse d'être éligible à la péréquation ou voit sa situation relative s'améliorer au regard des indicateurs de ressources et de charges de la péréquation utilisés pour la caractériser. Ces mécanismes donnent lieu à des prélèvements sur les enveloppes financières de la péréquation qui limitent les montants dont pourraient disposer les collectivités nouvellement éligibles et celles dont la situation relative se dégrade.

En tout état de cause, des incohérences et des insuffisances doivent être corrigées. Elles concernent la définition des potentiels financiers et revenus pris en compte, les montants consacrés à la péréquation, les conditions d'éligibilité à celle-ci et les inadéquations suscitées par les modalités de répartition entre les collectivités des principaux transferts financiers de l'État.

A - Des critères à mieux définir

1 - Corriger les biais du potentiel financier

À l'origine, les indicateurs de richesse étaient fondés sur la capacité des collectivités à prélever des ressources fiscales sur leur territoire. C'est le principe du potentiel fiscal, utilisé dès la création de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 1979, et fondé sur les « quatre vieilles » (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle). Il est généralement rapporté à la population afin de faciliter les comparaisons. Il permet de reconnaître l'inégalité des bases fiscales entre collectivités en neutralisant les choix de taux faits par ces dernières. Il était déterminé par application aux bases des quatre taxes directes locales précitées du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

Le potentiel financier est apparu en 2005 afin d'élargir le potentiel fiscal aux parts non péréquatives de la DGF perçues par les collectivités. Le potentiel financier fournit ainsi une représentation plus complète des ressources dont dispose la collectivité ou qu'elle est à même de mobiliser, tout en devenant de moins en moins potentiel et de plus en plus réel (il est ainsi parfois qualifié de « protentiel »).

La fiabilité de la référence au potentiel fiscal et, ce faisant, de celle au potentiel financier est affectée par des bases fiscales très anciennes et désormais très peu représentatives de la richesse des territoires. Cela est particulièrement vrai pour les taxes foncières, la dernière révision générale des valeurs locatives cadastrales datant de 1970.

À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le potentiel financier a été élargi aux recettes de TVA qui compensent cette suppression. Or, le montant des recettes en question, avant application de la dynamique des recettes de TVA, correspond pour les départements et les intercommunalités à fiscalité propre au produit des anciennes bases et des taux d'imposition qui leur étaient appliqués par les communes ou les intercommunalités situées dans leur ressort géographique. De ce fait, à la différence du potentiel fiscal qui permettait de neutraliser l'incidence des choix de taux, pourraient être favorisés les départements et les intercommunalités dont le ressort comprend des communes ou des intercommunalités qui appliquaient des taux inférieurs à la moyenne nationale grâce à des bases élevées et défavorisés ceux placés dans la situation opposée. Il conviendrait de prévenir ce risque en adaptant la définition du potentiel financier.

2 - Généraliser la prise en compte du revenu fiscal de référence

Sauf exception, les dispositifs de péréquation prennent en compte un ou plusieurs critères de revenu. Selon le cas, sont retenus à ce titre le revenu imposable ou bien le revenu fiscal de référence.

Le revenu imposable ne retrace qu'en partie la richesse procurée aux ménages par leurs revenus. En effet, il est déterminé après déduction de certains abattements et charges déductibles du revenu et n'intègre pas les revenus exonérés d'impôts, ni ceux soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu (revenus de l'épargne financière).

Pour ce motif, l'attribution des prestations sociales soumises à condition de ressources (comme le RSA), des bourses scolaires et de l'aide juridictionnelle fait intervenir un autre revenu, qui corrige ces biais : le revenu fiscal de référence.

Dans un objectif d'équité accrue entre les collectivités territoriales - et entre leurs habitants -, il conviendrait que le revenu fiscal de référence remplace le revenu imposable dans les dispositifs de péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine des communes et dotation de péréquation urbaine dans le cadre de la DGF¹¹⁰) et horizontale (fonds de solidarité régional) qui font toujours appel à cette dernière notion.

3 - Mieux objectiver les besoins en services publics des habitants des territoires

La répartition de la dotation de fonctionnement minimale des départements (DFM) fait intervenir un seul critère de charges : celui de la longueur de la voirie. Contrairement à la dotation de péréquation urbaine (DPU), elle ne tient pas compte du revenu, ni de la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population. Or, les départements « non-urbains » peuvent supporter des charges importantes du fait de la pauvreté relative de leur population. Les critères de charges de la DFM auraient ainsi vocation à être élargis au revenu et au RSA.

Par ailleurs, l'ensemble des dispositifs de péréquation qui font intervenir la notion de revenu, qu'il s'agisse du revenu fiscal de référence ou du revenu imposable, comparent le revenu moyen pour la collectivité concernée au revenu moyen pour la catégorie ou la strate démographique dont elle relève.

¹¹⁰ Les dispositions législatives relatives à la dotation d'intercommunalité devraient par ailleurs être précisées afin de faire apparaître l'utilisation du revenu fiscal de référence.

Or, la référence au revenu moyen a pour effet d'écraser les disparités de revenus, notamment dans les métropoles qui cumulent des populations importantes de cadres et de personnes sans emploi. La prise en compte du revenu médian, plus faible que le revenu moyen, permettrait de mieux objectiver la pauvreté relative des habitants des territoires et les besoins en services publics qui en découlent.

B - Mieux cibler et articuler les dispositifs péréquateurs entre eux

Même s'ils reposent sur la même batterie de critères, les mécanismes de péréquation horizontale et verticale ne s'inscrivent pas dans une logique globale et cohérente¹¹¹. Cela est vrai même à l'intérieur de chaque type de péréquation. Ainsi, chaque dispositif s'ajoute au précédent et peut conduire à des effets contraires, une même collectivité pouvant à la fois contribuer et bénéficier de la péréquation, sauf exception (fonds de solidarité régional, FSDRIF).

De manière générale, les critères de l'attribution de la péréquation, insuffisamment discriminants, nuisent à son efficacité et peuvent même avoir des effets contre-productifs. Les principaux dispositifs de péréquation combinent aujourd'hui un ciblage des montants les plus élevés sur les communes qui ont le plus besoin d'être soutenues financièrement, mais aussi une dispersion, sinon un saupoudrage des montants versés entre un nombre excessif de communes.

1 - Des critères d'attribution trop larges, conduisant à saupoudrer les ressources de la péréquation entre la quasi-totalité des communes

Comme le montre le tableau suivant, plus de 97 % des communes ont bénéficié en 2022 d'au moins une dotation de péréquation dans le cadre de la DGF, pour un montant très variable et parfois symbolique.

¹¹¹ Le rapport de l'Assemblée nationale « *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme* » (C. Pirès-Beaune, juillet 2015) dénonçait la sédimentation des réformes conduisant à une multiplicité de dotations et de critères sans cohérence d'ensemble, pouvant « *parfois jouer dans des sens contraires* » (p. 33).

**Tableau n° 5 : proportion de communes éligibles aux dotations
de péréquation verticale de la DGF selon leur population
– France métropolitaine (2022)**

| <i>Strate démographique</i> | Nombre de communes | DSU | DSR | DNP | Communes bénéficiant d'au moins une dotation (total et %) | |
|-----------------------------|--------------------|------------|---------------|---------------|---|---------------|
| 0 à 499 | 17 321 | - | 16 930 | 9 980 | 16 931 | 97,7 % |
| 500 à 999 | 6 979 | - | 6 849 | 4 697 | 6 850 | 98,2 % |
| 1 000 à 1 999 | 4 827 | - | 4 744 | 3 198 | 4 745 | 98,3 % |
| 2 000 à 3 499 | 2 356 | - | 2 314 | 1 522 | 2 315 | 98,3 % |
| 3 500 à 4 999 | 1 038 | 8 | 1 014 | 667 | 1 015 | 97,8 % |
| 5 000 à 7 499 | 841 | 88 | 824 | 536 | 826 | 98,2 % |
| 7 500 à 9 999 | 413 | 46 | 404 | 255 | 405 | 98,1 % |
| 10 000 à 14 999 | 387 | 241 | 48 | 249 | 309 | 79,8 % |
| 15 000 à 19 999 | 182 | 112 | 28 | 115 | 144 | 79,1 % |
| 20 000 à 34 999 | 261 | 180 | 3 | 116 | 217 | 83,1 % |
| 35 000 à 49 999 | 90 | 76 | - | 64 | 85 | 94,4 % |
| 50 000 à 74 999 | 65 | 47 | - | 44 | 55 | 84,6 % |
| 75 000 à 99 999 | 24 | 18 | - | 18 | 24 | 100,0 % |
| 100 000 à 199 999 | 30 | 26 | - | 22 | 26 | 86,7 % |
| 200 000 et plus | 11 | 9 | - | 10 | 10 | 90,9 % |
| TOTAL | 34 825 | 851 | 33 158 | 21 493 | 33 957 | 97,5 % |
| TOTAL - 10 000 hab | 33 775 | 142 | 33 079 | 20 855 | 33 087 | 98,0 % |
| % | 97,0 % | 0,4 % | 97,9 % | 61,7 % | 98,0 % | |
| TOTAL + 10 000 hab | 1 050 | 709 | 79 | 638 | 870 | 82,9 % |
| % | 3,0 % | 67,5 % | 7,5 % | 60,8 % | 82,9 % | |

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

Même parmi les communes qui ne bénéficient plus de la dotation forfaitaire de la DGF (1 614 communes en 2022, dont 83 % ont moins de 3 500 habitants), la plupart (1 074) perçoivent des dotations de péréquation verticale, sous l'effet de faibles bases de taxe foncière ou de revenus par habitant inférieurs à la moyenne. Seules 540 communes (soit 1,5 % des communes) ne perçoivent aucune DGF (ni forfaitaire, ni de péréquation) ; elles se caractérisent par un potentiel financier par habitant en moyenne 1,5 fois plus élevé que la moyenne nationale, grâce à leurs bases fiscales, ou par un revenu par habitant supérieur à la moyenne.

L'illustration la plus parlante du manque de sélectivité dans l'attribution d'une dotation de péréquation verticale est fournie par la dotation de solidarité rurale (DSR), tout au moins pour sa deuxième fraction dite de « péréquation ». Cette dernière est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe démographique, ce qui est extrêmement large. De ce fait, sur les 33 775 communes de moins de 10 000 habitants, 33 063, soit 98 %, sont éligibles à la deuxième fraction de la DSR, qui s'assimile ainsi à une dotation de base, et non de péréquation. Les fractions « bourg-centre » et « cible » sont plus sélectives : 12 % et 30 % des communes de moins de 10 000 habitants en bénéficient respectivement.

Compte tenu de la mal nommée fraction de « péréquation », la DSR est attribuée à près de 98 % de moins de 10 000 habitants. À cet égard, la progression plus forte de la DSR que la DSU, y compris en 2023 (en cumul, + 103,2 % contre + 68,9 % entre 2014 et 2023) affecte l'équité de traitement des communes urbaines défavorisées par rapport à la plupart des communes rurales.

L'extrême dispersion de la DSR entraîne une grande dilution des montants versés aux communes. Ainsi, des sommes de 200 € sont réparties dans la strate des communes de moins de 500 habitants. En moyenne, moins de 40 000 € sont perçus par commune, soit 50 € par habitant.

La DNP est accordée à près de 62 % des communes, petites ou grandes, pour 15 € par habitant en moyenne. Sont éligibles à cette dotation toutes les communes ayant un potentiel financier inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate démographique. Alors que la DSU et les fractions « bourg-centre » et « cible » de la DSR visent certains types de communes, la DNP apparaît ainsi comme un « lot de consolation » largement attribué.

La DSU, conçue comme plus discriminante, est néanmoins attribuée à 67,5 % des villes de plus de 10 000 habitants. Cet instrument, en principe orienté vers des communes cumulant les difficultés (faiblesse des revenus, quartiers prioritaires, logement social etc...), semble ainsi pour partie détourné de son objet en étant trop largement répandu. En 2022, 709 villes totalisant 24 millions d'habitants se répartissaient 2,3 Md€, soit 96 € par habitant. Les 209 villes classées après le 500^e rang se partageaient 131 M€, soit 24 € par habitant.

Un effort de concentration du versement de la DSU a été réalisé¹¹², puisqu'en 2012 la DSU était perçue par 78 % des communes de plus de 10 000 habitants¹¹³. Il reste cependant insuffisant au regard d'indices concordants de dilution du versement de cette dotation. À cet égard, il est permis de s'interroger sur le fait que des communes comme Lyon, Nantes ou Toulouse, dont le niveau de revenu par habitant dépasse la moyenne nationale et celle de la strate des communes de plus de 100 000 habitants, ont perçu au total plus de 26 M€ de péréquation en 2022.

2 - Des cumuls de dotations de péréquation qui appellent des rationalisations

Près de 200 communes dont la population se situe entre le plancher de la DSU (5 000 habitants) et le plafond de la DSR (20 000 habitants) remplissent à la fois les conditions d'éligibilité de la DSU et de la DSR.

Parmi ces communes, 166 communes bénéficient également de la DNP, et donc des trois dotations péréquatrices de la DGF (pour un montant agrégé de 280 M€).

Les 105 communes de 5 000 à 10 000 habitants qui perçoivent les trois dotations se caractérisent par un revenu moyen par habitant très faible (inférieur de 5 000 € à la moyenne de revenu par habitant de la strate) et des bases de taxe foncière faibles (inférieures de plus de 70 € à la moyenne des bases par habitant de la strate). S'y ajoutent des communes situées légèrement en-deçà du plancher des 5 000 habitants, mais partageant des caractéristiques comparables en termes de faiblesse du revenu par habitant et des bases de taxe foncière. La situation des 53 communes de 10 000 à 20 000 habitants percevant les trois dotations est moins dégradée (revenu par habitant inférieur de 1 400 € à la moyenne, et bases fiscales dans la moyenne). Au total, ces communes particulièrement ciblées (dont cinq seulement sont situées en Île-de-France) ont bénéficié de 267 M€ de dotations (soit 970 € par habitant en moyenne).

¹¹² En 2017, la proportion de communes de plus de 10 000 habitants confrontées à des ressources insuffisantes et à des charges élevées au regard des indicateurs de la péréquation et éligibles à la DSU a été réduite des trois premiers quarts aux deux premiers tiers. En outre, l'échelle du coefficient qui pondère l'indicateur synthétique de ressources et de charges a été portée de 0,5 à 4, au lieu de 0,5 à 2, ce qui a conduit à augmenter le montant attribué aux collectivités les plus défavorisées.

¹¹³ Inspection générale des finances, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, juin 2013, p. 19.

Il conviendrait de revoir les critères d'attribution de la péréquation verticale dans le cadre de la DGF afin qu'une même commune ne puisse bénéficier à la fois de la DSU et de la DSR, comme c'est le cas pour les départements métropolitains qui ne peuvent cumuler la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale. La distinction ainsi effectuée entre les communes éligibles soit à la DSU, soit à la DSR, en fonction de leur caractère principalement urbain ou bien rural, permettrait elle-même d'envisager une intégration de la DNP au sein de chacun de ces deux concours.

Parallèlement, la péréquation devrait être plus fortement concentrée sur les communes qui en ont le plus besoin afin de prévenir une réduction de son montant total pour les communes défavorisées qui bénéficient aujourd'hui simultanément de la DSR et de la DSU ou de la DSR, de la DSU et de la DNP.

3 - Redéployer une partie des montants consacrés à la péréquation, à effort financier constant

Pour 5 576 communes (16 %), la péréquation totale représentait en 2022 entre 15 et 25 % de leurs recettes de fonctionnement, pour un total de 1,3 Md€, soit 230 000 € en moyenne par commune. Parmi elles, Calais, Tourcoing et Vaulx-en-Velin ont perçu chacune plus de 20 M€ à ce titre. Cette ressource essentielle pour équilibrer leur budget provenait presque exclusivement de la péréquation verticale dans le cadre de la DGF.

Toujours en 2022, la péréquation totale pouvait atteindre jusqu'à 73 % des recettes réelles de fonctionnement, mais les dix communes pour lesquelles elle dépassait 50 % comptaient moins de 200 habitants, sauf exception.

Plus nombreuses (1 114) et variées (toutes strates jusqu'à 100 000 habitants) sont les communes pour lesquelles la péréquation représentait entre 25 et 50 % de leurs recettes de fonctionnement. Pour une grande majorité d'entre elles (887), la péréquation verticale portait l'essentiel de l'effort. 264 de ces communes, tout en bénéficiant de montants importants de péréquation, ne percevaient cependant aucune péréquation horizontale. C'est le cas de villes comme Alençon, Clichy-sous-Bois, Lormont ou Creil.

Par ailleurs, un peu plus de 15 000 communes (soit 43 %) ont perçu en 2022 des dotations de péréquation représentant entre 5 et 15 % de leurs recettes de fonctionnement, pour 2,5 Md€ au total.

Pour un grand nombre de communes, la péréquation représente une proportion encore plus réduite de leurs recettes de fonctionnement : entre 1 et 5 % pour près d'un tiers des communes (10 871), qui ont perçu au total 725 M€ à ce titre en 2022 ; moins de 1 % pour 1 895 communes. Même pour un montant dérisoire au regard de leur budget, on peut s'étonner que des villes comme Nice (3,4 M€), Bordeaux (2 M€) ou Antibes (1 M€) en aient bénéficié ; le montant correspondant a atteint 56 M€ en 2022.

Cette dilution de la répartition des concours de péréquation est également attestée par le fait que près de 13 500 communes ont perçu en 2022 un ou plusieurs concours de péréquation verticale (DGF) représentant au total moins de 5 % de leurs recettes de fonctionnement. Parmi ces communes, 2 200 ont non seulement un potentiel financier par habitant dépassant 100 % dans une mesure variable, mais aussi une population dont les revenus sont supérieurs à la moyenne. À effort constant en faveur de la péréquation, 230 M€ pourraient *a minima* être économisés ou réorientés.

De manière générale, les critères d'éligibilité des dotations de péréquation de la DGF devraient être réformés afin d'éviter d'attribuer des ressources de péréquation à des collectivités dont les indicateurs de ressources et de charges, pris ensemble, présentent une situation plus favorable que la moyenne et pour lesquelles les recettes procurées par la péréquation tiennent une place accessoire dans leur budget.

Si le législateur sait créer des critères larges permettant de couvrir un très grand nombre de collectivités, il sait aussi en définir d'autres qui permettent de cibler l'effort financier en faveur de celles qui en ont besoin. Sont ainsi exonérées d'une contribution au FPIC les 250 premières communes membres d'intercommunalités de plus de 10 000 habitants et les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la DSU, ainsi que les 2 500 premières communes éligibles à la fraction « cible » de la DSR. Cette méthode de ciblage devrait être utilisée afin de redéfinir le périmètre des dispositifs de péréquation. Afin de prévenir les effets de seuil, des coefficients de majoration pourraient être appliqués aux indices synthétiques de ressources et de charges utilisés pour les classements.

C - Accroître les moyens financiers consacrés à la péréquation verticale et horizontale

Comme il a été souligné (voir II – *supra*), les dispositifs de péréquation réduisent les inégalités territoriales, en permettant notamment à une partie des communes et des départements de franchir les seuils de richesse relative définis par le projet annuel de performances de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales ». Cependant, un grand nombre de collectivités ne franchissent pas ces seuils ou peinent de manière générale à exercer leurs compétences, malgré la péréquation dont elles bénéficient. Au regard des montants en jeu, un ciblage accru de la péréquation en faveur des collectivités défavorisées ne paraît pas suffisant. Une hausse des volumes financiers consacrés à la péréquation, à effort financier constant pour l'État, apparaît nécessaire.

1 - Orienter davantage la DGF vers la péréquation

Rapportée au nombre d'habitants, la part forfaitaire de la DGF est très inégalement répartie. Parmi les communes de plus de 1 000 habitants qui la percevaient en 2022, son montant par habitant allait de 0,16 € à 525,44 €.

La DGF est de moins en moins perçue comme un « dû » pour toutes les collectivités, mais davantage comme la garantie des moyens nécessaires à un exercice *a minima* des compétences attribuées ou transférées (indicateurs de charges de la dotation forfaitaire à défaut de « coûts standards »¹¹⁴) au regard des ressources inégalement réparties des collectivités (indicateurs de richesse).

Les ciblage effectués par la péréquation, par la combinaison de critères de ressources et de charges, sont plus discriminants que la dotation forfaitaire, qui évolue en fonction du nombre d'habitants, mais consolide sur le long terme les recettes d'anciens impôts locaux assis sur des structures économiques révolues¹¹⁵.

Comme il a été indiqué, l'augmentation du montant de la péréquation au sein de la DGF a été financée jusqu'en 2022, à effort

¹¹⁴ Le calcul d'un coût standard est possible pour certains services (coût du bénéficiaire du RSA, allocations aux personnes âgées, calcul du coût/élève pour verser la subvention aux écoles privées par exemple), mais ne peut être systématisé à l'ensemble des dépenses.

¹¹⁵ En 1979, la DGF a remplacé le versement représentatif de la taxe sur les salaires, qui avait succédé en 1968 à la taxe locale sur le chiffre d'affaires créée en 1941.

financier constant pour l'État, par l'augmentation de l'écrêtement de la dotation forfaitaire perçue par la plupart des collectivités.

L'exclusion de l'effort d'écrêtement des communes qui n'ont plus de dotation forfaitaire et la concentration croissante du montant de l'écrêtement sur certaines communes (relèvement du seuil de son déclenchement de 75 % à 85 % du potentiel fiscal national depuis 2022 ; suppression en 2022 de la dotation forfaitaire versée à Paris sur laquelle était imputé environ 20 % de montant annuel de l'écrêtement) suscitent une difficulté d'acceptation des communes écrêtées.

Cette difficulté a conduit à augmenter de 320 M€ le montant de la DGF dans la loi de finances pour 2023, cette hausse étant intégralement affectée aux dotations de péréquation ; le montant de l'écrêtement n'a pas augmenté par rapport à 2022.

L'ampleur des disparités de dotation forfaitaire par habitant entre les collectivités, à caractéristiques socio-économiques comparables, justifie cependant de mieux hiérarchiser les finalités de la DGF en faveur de la péréquation et de reprendre à cette fin le financement de la hausse des dotations de péréquation par celle de l'écrêtement de la dotation forfaitaire.

Les dispositifs de péréquation horizontale devraient parallèlement être renforcés afin de prendre en compte la préoccupation d'équité exprimée par les collectivités dont la dotation forfaitaire est écrêtée alors que leur potentiel financier est inférieur à la moyenne nationale. Ils permettent en effet de mettre à contribution des communes n'ayant plus de dotation forfaitaire, mais dont les indicateurs de potentiel financier ainsi que de revenu dépassent les moyennes nationales.

2 - Renforcer le FPIC et le FSRIF

a) Accroître les volumes financiers du FPIC et du FSRIF

Mis à part les fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, la péréquation horizontale est au point mort depuis le milieu de la précédente décennie.

Une relance des dispositifs en vigueur – FPIC et FSRIF – apparaît indispensable au regard de la portée péréquatrice de ces mécanismes, comme l'attestent les études s'appuyant sur le coefficient de Gini.

Afin d'évaluer l'effet péréquateur du fonds à l'échelle nationale, le rapport du Gouvernement au Parlement relatif au FPIC 2021 compare le

potentiel financier agrégé par habitant des ensembles intercommunaux avant et après intervention du FPIC, en utilisant le coefficient de Gini¹¹⁶.

**Tableau n° 6 : estimation de l'effet péréquateur du FPIC
(2013-2021)**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Coefficient de Gini avant FPIC | 0,1567 | 0,1507 | 0,1517 | 0,1363 | 0,1360 | 0,1338 | 0,1304 | 0,1286 | 0,1284 |
| Coefficient de Gini après FPIC | 0,1507 | 0,1418 | 0,1397 | 0,1215 | 0,1213 | 0,1193 | 0,1163 | 0,1146 | 0,1145 |
| Taux de réduction des inégalités | - 3,95 % | - 6,24 % | - 8,59 % | - 12,17 % | - 12,10 % | - 12,19 % | - 12,19 % | - 12,26 % | - 12,08 % |

Source : DGCL

Ces éléments démontrent la portée péréquatrice du FPIC, dont l'augmentation de 2013 à 2016 a fortement contribué à la réduction des inégalités entre les territoires. En raison du blocage du fonds à 1 Md€ depuis 2016, le coefficient de Gini après mobilisation du FPIC est stable depuis plusieurs exercices ; le taux de réduction des disparités a même légèrement diminué entre 2020 et 2021. Il convient d'inverser cette évolution en augmentant le montant du FPIC, de manière régulière, dans une mesure plus importante que la progression des recettes de fonctionnement des communes et des intercommunalités.

Le FPIC devrait par ailleurs être rendu plus équitable, en prenant en compte non seulement un critère de ressources (potentiel financier), mais aussi un critère de charges (revenu) pour déterminer ceux des ensembles intercommunaux qui y contribuent. Cela serait d'autant plus logique que la répartition du prélèvement entre les ensembles intercommunaux contributeurs prend en compte ces deux critères.

¹¹⁶ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

b) Rendre plus équitable la répartition interne aux intercommunalités

Le mode opératoire du FPIC pousse à une réflexion collective, au niveau de l'intercommunalité, sur la répartition des richesses.

Or, comme le notait la Cour dans son rapport d'octobre 2022¹¹⁷, « *les potentialités offertes par les mécanismes de répartition dérogatoire du FPIC sont souvent dévoyées* ». Sous prétexte d'ajustement aux circonstances locales, des intercommunalités ont, par exemple, pris en charge les contributions au FPIC des communes qui en sont membres, sans tenir compte de la situation de leurs ressources et de leurs charges.

Un rapport du Sénat de 2021¹¹⁸ déplorait d'ailleurs que « *parmi la minorité d'ensembles intercommunaux ayant adopté des modalités de répartition alternatives, trop peu se sont réellement emparés du dispositif comme d'un levier de solidarité financière s'inscrivant dans un réel projet de territoire* ». Il recommandait que les intercommunalités soient incitées à « *inscrire le FPIC dans une réflexion globale sur les objectifs et les moyens de leur solidarité financière interne* ».

Indépendamment de ces évolutions souhaitables du fonctionnement des intercommunalités, la clé de répartition du FPIC entre les communes devrait être modifiée afin de l'aligner sur celle utilisée pour les ensembles intercommunaux, comme la Cour l'a recommandé¹¹⁹. En effet, la répartition entre communes tient compte du seul potentiel financier, ce qui peut conduire à opérer sur des communes des versements ou des prélèvements injustifiés. Ainsi, une commune pauvre appartenant à un EPCI riche peut se retrouver, dans le cadre de l'agrégation du potentiel fiscal, contributrice au FPIC. Au contraire, la clé de répartition entre les ensembles intercommunaux repose sur un indice synthétique prenant en compte l'écart au revenu moyen national (pour 60 %), l'écart au potentiel financier agrégé moyen national (20 %) et l'écart à l'effort fiscal moyen national (20 %).

En outre, il conviendrait d'assouplir les règles de majorité afin de faciliter la prise de décisions communautaires allant dans le sens d'une solidarité accrue et prévenir les situations de blocage.

¹¹⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, L'intercommunalité, octobre 2022.

¹¹⁸ Sénat, C. Guéné, C. Raynal, *Rapport d'information sur le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)*, octobre 2021.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, L'intercommunalité, octobre 2021.

3 - Favoriser une péréquation accrue au sein des intercommunalités

a) Étendre les obligations de péréquation interne aux intercommunalités

Les rapports des chambres régionales des comptes sur les EPCI font régulièrement état de l'effet péréquateur très limité de l'intercommunalité.

Les attributions de compensation (AC) ont pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre un EPCI et ses communes membres.

D'autres dispositifs sont censés permettre aux ensembles intercommunaux d'instaurer une solidarité financière entre eux et leurs communes membres, mais leur portée est souvent insuffisante.

Ainsi, les fonds de concours versés volontairement par les EPCI à des communes qui en sont membres pour aider à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements ne tiennent généralement pas compte de la situation financière des communes. Ils sont distribués en fonction d'autres critères (démographie) ou pour respecter des équilibres politiques.

Certaines intercommunalités (communautés urbaines, métropoles, métropole de Lyon et certains EPCI issus d'une fusion¹²⁰) doivent verser une dotation de solidarité communautaire (DSC) aux communes qui en sont membres. Pour la plupart des intercommunalités (communautés d'agglomération et de communes, ainsi que la métropole du Grand Paris), il ne s'agit cependant pas d'une obligation, mais d'une simple faculté.

Or, la DSC est en perte de vitesse, et son instauration est désormais marginale. En 2013, seuls un tiers des EPCI versaient une DSC ; ils sont désormais moins d'un quart¹²¹. De fréquents dévoiements sont constatés : prise en charge de subventions versées par les communes à des syndicats, intégration des anciennes DSC dans les AC, remplacement par des fonds de concours. L'obligation d'instauration d'une DSC n'est pas toujours respectée (métropole d'Aix-Marseille-Provence avant décembre 2022). De fait, la DSC peut avoir un caractère désincitatif, car elle a pour effet de diminuer le coefficient d'intégration fiscale et donc la dotation

¹²⁰ La fusion doit avoir moins de trois ans, l'EPCI doit être signataire d'un contrat de ville et, à la date de la fusion, le potentiel financier agrégé par habitant de la commune la mieux dotée doit dépasser d'au moins 40 % celui de la commune la moins bien dotée.

¹²¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements* (fascicule 2), L'intercommunalité, octobre 2022.

d'intercommunalité, ce qui réduit le montant de la DGF pour l'ensemble intercommunal.

Les pactes financiers et fiscaux (PFF), qui visent à organiser une solidarité financière entre l'EPCI et les communes, traduisent un degré accru d'intégration intercommunale. Toutefois, ils ont un caractère obligatoire uniquement pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique signataires de contrats de ville dans le cadre de la politique de la ville¹²² ; à défaut, une DSC doit en principe être instaurée en faveur des communes concernées par les dispositifs prévus par ce contrat de ville.

Afin de renforcer la péréquation financière dans le cadre des intercommunalités, les obligations d'établissement de pactes financiers et fiscaux devraient être étendues à l'ensemble des intercommunalités.

Il conviendrait de même que les dotations de solidarité communautaire, qui constituent l'un des instruments possibles des pactes, aient un caractère obligatoire. Pour que ces dotations réduisent effectivement les disparités internes aux intercommunalités, les critères de ressources et de charges définis par la loi devraient avoir un poids accru¹²³ dans la répartition des enveloppes financières entre les communes.

b) Verser la DGF au niveau intercommunal pour favoriser la péréquation au sein même des EPCI

La loi offre aux EPCI à fiscalité propre la possibilité de répartir de manière dérogatoire la DGF à leur niveau, mais aucun territoire n'a fait ce choix. En dehors des métropoles, pour lesquelles une majorité qualifiée suffit, son exercice nécessite l'accord unanime des communes. *A fortiori*, la possibilité de mettre en commun tout ou partie des attributions de DGF, qui nécessite l'accord de toutes les communes, n'est pas utilisée.

¹²² Le PFF vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes. Il tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire et des critères retenus par l'EPCI pour répartir les prélèvements ou versements au titre du FPIC.

¹²³ Depuis 2021, les critères de répartition de droit commun (l'écart de potentiel financier ou fiscal par habitant et de revenu par habitant par rapport à la moyenne de l'EPCI) doivent représenter au moins 35 % de la répartition de l'enveloppe et être pondérés par la population de chaque commune.

Comme l'a préconisé la Cour¹²⁴, la DGF devrait être versée au niveau de l'EPCI afin d'assurer une répartition plus optimale des ressources. Les modalités de sa répartition entre les communes qui en sont membres devraient s'inspirer de celles du FPIC afin d'éviter les effets pervers observés dans le calcul des dotations de solidarité communautaires et des attributions de compensation.

L'objectif n'étant pas de consacrer les équilibres antérieurs mais de mieux répartir les ressources entre communes, la DGF pourrait ainsi être répartie entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier et du revenu moyen par habitant.

Afin d'aller plus loin dans la réduction de disparités particulièrement prégnantes - sinon extrêmes - parmi les très petites communes, il conviendrait par ailleurs d'encourager plus fortement les communes de petite taille à se regrouper au sein de communes nouvelles.

4 - Renforcer la péréquation horizontale entre les départements et entre les régions

a) Accroître le volume financier de la péréquation des DMTO entre les départements

Alors même que tous (sauf trois d'entre eux) ont fixé le taux de cette imposition à son plafond légal, les départements perçoivent des produits très hétérogènes de droits de mutation à titre onéreux sur les transactions immobilières. En 2022, le montant moyen par habitant variait de 1 à 6 pour les départements métropolitains ; la péréquation opérée par le fonds national de péréquation réduisait cet écart à 1 à 3.

Compte tenu de l'importance des disparités de situation entre départements, les modalités de calcul des prélèvements affectés au fonds national de péréquation des DMTO devraient être révisées afin d'accroître les ressources qu'il redistribue (soit 1,9 Md€ en 2023).

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, L'intercommunalité, octobre 2022.

b) Élargir la base de calcul de l'augmentation de la TVA affectée au fonds de sauvegarde des départements

L'augmentation des recettes de TVA propre au complément forfaitaire de TVA de 250 M€ attribué depuis 2021 aux départements est affectée depuis 2022 à un fonds de sauvegarde des départements. Le montant « socle » précité de 250 M€ est réparti entre des départements cumulant des faiblesses de leurs ressources et des dépenses sociales élevées au regard de certains critères (69 départements en 2022 comme en 2021).

La dynamique positive affectée au fonds à compter de 2022 doit bénéficier à des départements confrontés à une baisse importante du produit des DMTO et à une hausse importante de leurs dépenses sociales. Le montant de l'augmentation des recettes affectées au fonds reste cependant limité (selon le projet de loi de finances pour 2023, elle atteindrait 28 M€ pour cette même année, après 14 M€ en 2022). À ce jour, les sommes concernées n'ont pas été réparties entre certains départements.

La péréquation opérée par le fonds de sauvegarde des départements pourrait être accrue, en lui intégrant une partie de la dynamique positive de la fraction de TVA versée aux départements en remplacement de la CVAE à compter de 2023.

c) Donner une ampleur accrue à la péréquation entre les régions

Le besoin de péréquation financière entre régions peut apparaître moins aigu qu'au sein du « bloc communal » ou entre les départements. En effet, la fraction de TVA affectée depuis 2021 aux régions en remplacement de la CVAE intègre les sommes selon le cas prélevées ou versées au titre de l'ancien fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions (FPRR), soit 226 M€ depuis 2022. De même, la fraction de TVA qui a remplacé la DGF des régions en 2018 intègre une ancienne dotation de péréquation de la DGF (193 M€ en 2017). Par ailleurs, la substitution d'une fraction de TVA à la part régionale de la CVAE a fait disparaître les écarts de croissance de cette ressource entre les régions, au profit d'une progression uniforme.

Cependant, la TVA affectée aux régions en remplacement de la CVAE (soit 36,3 % de leurs recettes de fonctionnement en 2022) n'épuise pas les inégalités de ressources et de charges entre elles. C'est d'autant moins le cas que l'augmentation des recettes de TVA, désormais uniforme entre les régions, s'applique à d'anciennes bases de CVAE caractérisées par de fortes disparités. Pour leur part, les montants de péréquation intégrés en base à la fraction de TVA répondent à des clés de répartition figées qui

vont les éloigner de plus en plus des situations et besoins réels de chaque région. Il est aussi à noter que le prélèvement qui finance le fonds est réparti au prorata de la population, sans tenir compte des disparités de ressources et de charges entre les régions.

Ces constats invitent à réexaminer l'ampleur et les modalités de la péréquation financière entre les régions.

D - Revoir les modalités de répartition entre collectivités des transferts financiers de l'État

En dehors même de la dotation forfaitaire de la DGF, les modalités de répartition entre collectivités des principaux concours financiers de l'État suscitent des distorsions, pour certaines croissantes avec le temps, par rapport à la situation et aux besoins des collectivités. Elles créent ou aggravent ainsi des inégalités entre elles.

1 - Développer la péréquation dans le cadre des concours financiers de l'État à l'investissement

La péréquation passe presque exclusivement par des dotations de fonctionnement. Des critères de richesse et de charges sont pris en compte dans la DETR, la DSID et la DPV, mais cela reste assez marginal.

Dans une étude de décembre 2021¹²⁵, Intercommunalités de France observe que plus une collectivité a un potentiel fiscal par habitant élevé, moins le montant de DETR par habitant perçu est élevé. Ce n'est pas le cas de la DSIL, pour laquelle le coefficient de corrélation est nul. Cet effet correcteur de la DETR tient au fait que 50 % des dotations sont réparties selon un critère de richesse territoriale (25 % selon le potentiel fiscal des EPCI et 25 % selon le potentiel financier des communes éligibles).

Intercommunalités de France ajoute que la DSIL exceptionnelle (comme la DSIL classique) n'a pas eu d'effet redistributif, contrairement à la DETR, puisque n'apparaît pas de corrélation entre les dotations perçues et le potentiel fiscal de l'intercommunalité. La question d'une prise en compte de critères de péréquation dans l'attribution de la DSIL, insuffisamment péréquatrice, est posée.

¹²⁵ Intercommunalités de France, *Focus cohésion, DETR, DSIL et DSIL exceptionnelle, quelle répartition de 2018 à 2020 au sein du bloc communal ?* décembre 2021, p.21 et 37.

Une autre piste, plus ambitieuse, serait de réexaminer la place du FCTVA (6,5 Md€ en 2022) dans l'ensemble des concours financiers de l'État aux investissements des collectivités territoriales. Ce fonds, qui constitue le principal concours de l'État, a pour fondement historique de compenser une partie de la TVA que les collectivités supportent à titre définitif sur leurs dépenses investissements en tant que non-assujetties à la TVA. Il est attribué proportionnellement aux dépenses d'équipement effectuées par les collectivités, indépendamment de leur capacité à investir, qui dépend de leurs choix de gestion, mais aussi du niveau des ressources dont elles sont dotées. Une collectivité riche, ayant les moyens de beaucoup investir, peut ainsi percevoir des recettes de FCTVA beaucoup plus élevées qu'une collectivité pauvre, contrainte de limiter ses investissements.

La Cour a récemment proposé¹²⁶ de redéployer les soutiens financiers de l'État aux investissements des collectivités territoriales vers ceux liés à la transition écologique. À effort financier constant pour l'État, le taux de prise en charge par le FCTVA serait réduit, tandis que seraient augmentées les dotations de l'État à l'investissement qui concourent à la transition écologique. Une évolution de cette nature pourrait permettre de renforcer la péréquation financière entre collectivités : à la différence du FCTVA, les critères d'attribution des dotations de l'État visant à soutenir l'investissement local peuvent intégrer des objectifs de péréquation.

2 - Répartir les compensations de transferts de compétences et de suppressions d'impôts locaux en fonction de critères socio-économiques

De manière générale, il conviendrait de réexaminer les mécanismes de financement qui prennent pour référence des situations historiques des collectivités, caractérisées par des inégalités de moyens financiers, sans tenir compte des évolutions de toute nature intervenues depuis lors.

Toujours en matière d'investissement, il conviendrait ainsi de réexaminer des dotations attribuées pour compenser les transferts de compétences intervenus dans le domaine scolaire : la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dont les montants sont fixés *ne varietur* depuis 2008 (à 329 M€ et 661 M€ respectivement). En effet, le montant alloué à chaque département ou région est obtenu en appliquant au montant de 2008 un coefficient calculé sur la base du rapport entre la moyenne

¹²⁶ Note thématique « Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir », juillet 2023.

actualisée des crédits de paiement de 1998 à 2007 et la moyenne actualisée des crédits de paiement versés par l'État à l'ensemble des départements ou régions au cours de ces mêmes années. Ces critères de répartition sont déphasés par rapport à la répartition des dépenses d'équipement entre les départements et les régions, qui évolue chaque année en fonction notamment de la population scolarisée. Alors que l'érosion monétaire réduit de plus en plus la portée financière de ces dotations, leur versement devrait être concentré sur les départements et régions les moins favorisés.

L'enjeu principal concerne toutefois les fractions de TVA attribuées aux intercommunalités, aux départements et aux régions afin de compenser la suppression de la CVAE et de la taxe d'habitation sur les résidences principales et, au cas particulier des régions, la DGF (en 2018).

La dynamique des recettes de TVA bénéficie à chaque entité locale en fonction de la part qui était la sienne dans les recettes d'impôts locaux ou de DGF que les recettes de TVA ont remplacées. Comme la Cour l'a souligné¹²⁷, ces répartitions figées en fonction de situations qui s'éloignent de plus en plus avec le temps ignorent le principal déterminant des dépenses des collectivités : le nombre et les caractéristiques socio-économiques de leurs habitants. Cet inconvénient majeur ne peut que s'accroître année après année, ne serait-ce qu'au regard des divergences d'évolution de la démographie des collectivités.

Afin d'éviter que les inadéquations des ressources aux charges des collectivités prises individuellement ne s'intensifient, la Cour a préconisé que la dynamique des fractions de TVA affectées à chaque collectivité soit modulée en fonction de critères relatifs au nombre et aux caractéristiques socio-économiques de leurs habitants, comme c'est le cas dans le cadre des dispositifs de péréquation. Mieux proportionner, sans attendre, les recettes de TVA attribuées à chaque collectivité en fonction du niveau relatif de ses ressources et de ses charges permettrait de contenir les disparités de situation entre collectivités et la croissance des besoins de péréquation.

¹²⁷ Note thématique « Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir », juillet 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La péréquation financière se caractérise par une construction au fil du temps d'une grande complexité. Celle-ci découle de la recherche contradictoire de l'efficacité du résultat pour les collectivités défavorisées, conformément à l'objectif constitutionnel de réduction des inégalités, et de celle d'un consensus politique qui pousse à ce que le plus grand nombre possible de communes bénéficient de ressources de péréquation à un titre ou à un autre, même pour des montants réduits.

Cette contradiction conduit à des résultats contrastés. Dans l'ensemble, les dispositifs de péréquation répondent à l'enjeu de priorisation de l'effort financier en faveur des collectivités défavorisées (au regard de multiples indicateurs de richesse et de charge, et notamment du potentiel financier et du revenu moyen par habitant) et leur apportent des ressources appréciables.

Cependant, un nombre important de collectivités ne franchissent pas les seuils de richesse visés par les pouvoirs publics, faute de ressources de péréquation suffisantes, voire éprouvent des difficultés pour exercer leurs compétences. Dans le même temps, plusieurs centaines de millions d'euros sont distribués à des collectivités dont les ressources suffisent amplement à couvrir leurs charges, au détriment d'un effort plus important en faveur des collectivités défavorisées.

En dehors du nécessaire réexamen des modalités de répartition des concours financiers de l'État qui créent ou aggravent des inégalités entre collectivités, plusieurs évolutions apparaissent nécessaires afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs de péréquation. Elles concernent l'ampleur de l'effort financier de péréquation, le ciblage de celle-ci sur les collectivités défavorisées, la nature des instruments à activer et le cadre géographique de la péréquation.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 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).*
-

Chapitre IV

La contractualisation : un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer

La contractualisation est un mode concerté d'exercice des compétences de l'État et des collectivités, ou entre collectivités, mis en œuvre par divers actes juridiques qui traduisent la volonté des parties d'agir ensemble.

Les accords passés entre l'État et les collectivités territoriales ou entre collectivités recourent à diverses dénominations, comme celles de « contrat », « convention », « pacte », « charte » ou « engagement ». Ils comportent des degrés d'engagement très variables et n'ont généralement pas la force juridique des contrats¹²⁸.

Il revient au juge, s'il est saisi, de déterminer les éventuelles obligations découlant des accords passés entre l'État et les collectivités ou

¹²⁸ Selon l'article 1101 du code civil, le contrat est « *un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations* ». Il assigne ainsi à une partie l'obligation d'accomplir une prestation envers une autre partie, qui a le pouvoir d'en exiger la réalisation.

entre collectivités. Le Conseil d'État a reconnu la portée de stipulations contractuelles du Contrat de Plan État-Région (CPER), sans qu'il n'impose de réaliser les actions qu'il prévoit¹²⁹. Pour engager la responsabilité de l'État, les modalités juridiques d'exécution doivent être suffisamment précises et s'accompagner d'un engagement contraignant sur le plan financier¹³⁰. L'État est alors susceptible d'être condamné, à l'exemple de l'indemnisation de la région Limousin en raison de l'abandon du projet contractualisé de ligne de train à grande vitesse¹³¹.

Le recours à la contractualisation, dont les principaux dispositifs sont décrits en annexe n° 8, s'est généralisé jusqu'à constituer un paysage complexe et insuffisamment cohérent (I). La multiplication de dispositifs inégalement pilotés et évalués amoindrit l'efficacité de l'action publique (II). Il convient de réduire le nombre de ces dispositifs et d'en renforcer la portée (III).

I - La contractualisation, un mode généralisé de co-construction de l'action publique

La politique contractuelle de l'État avec les collectivités et entre collectivités est consubstantielle à la décentralisation, qui a fait évoluer les relations entre les différents acteurs vers davantage de multilatéralité. Les dispositifs contractuels se sont multipliés pour co-construire l'action publique et chercher à surmonter la fragmentation des compétences. Les concours financiers prévus par les contrats, principalement en faveur des communes et de leurs groupements, permettent de concrétiser des projets.

¹²⁹ CE, Ass., 8 janvier 1988, *Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg*. CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire Écologie*.

¹³⁰ CE, 7 mars 2008, *Ministère de l'écologie et du développement durable*.

¹³¹ CE, 21 décembre 2007, *Région du Limousin*. L'État a été condamné à indemniser le préjudice direct et certain, c'est-à-dire les dépenses d'études et de contrôle externe.

A - Un mode d'intervention privilégié par l'État et les collectivités

1 - Un développement consubstantiel à la décentralisation

La politique contractuelle de l'État avec les institutions décentralisées a débuté avec la planification dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle (IV^{ème} Plan 1962-1965 et V^{ème} Plan 1966-1970). L'État développe alors des outils de contractualisation avec différents échelons de collectivités pour financer des programmes d'équipement, favoriser l'aménagement du territoire et améliorer l'habitat. Leur nombre restait toutefois limité. Le rapport Guichard « Vivre ensemble » (1976) recommandait de recourir davantage aux contrats en raison de leur souplesse et de la concertation qu'ils impliquent.

Les lois de décentralisation ont mis fin à la tutelle *a priori* des préfets et transféré la fonction exécutive de ces derniers aux présidents des départements et des régions. En donnant davantage d'autonomie aux collectivités pour exercer leurs compétences et investir de nouveaux champs, elles ont favorisé le développement de la contractualisation.

Ainsi, le principe de libre administration et les ressources croissantes des collectivités incitent l'État à favoriser des relations d'une certaine réciprocité. La contractualisation est utilisée pour mieux mobiliser les expertises, mais aussi rendre plus acceptables certaines décisions, voire de renouer le dialogue, comme cela a été le cas du programme exceptionnel d'investissement pour la Corse entre 2002 et 2022¹³², qui a défini les opérations et les co-financements associés entre l'État et les collectivités insulaires.

Certains contrats s'apparentent à des contrats d'adhésion dont le contenu est davantage imposé par l'État que librement discuté. L'inégalité juridique entre l'État et les collectivités s'accompagne de relations plus équilibrées dans les faits. En les réunissant autour d'objectifs communs, la contractualisation permet à l'État de poursuivre ses priorités en influençant les collectivités dans le choix de leurs projets et aux collectivités de bénéficier des financements nécessaires à leur réalisation.

¹³² Cour des comptes et chambre régionale des comptes de Corse, *Les enseignements du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (2002-2022)*, rapport public thématique, juin 2023.

La contractualisation peut aussi jouer un rôle de légitimation politique, à la fois support de la définition des objectifs et de solennisation des engagements. Ainsi, les contrats locaux de sécurité permettent aux collectivités de valoriser leur implication dans ce domaine.

La contractualisation permet enfin d'accompagner certaines évolutions. Les modalités pratiques et financières des transferts de compétences de l'État ou des expérimentations, à l'exemple du RSA, ont été réglées par la voie contractuelle. La contractualisation encadre par ailleurs les délégations de compétences de l'État aux collectivités, notamment vers des départements ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'attribution des aides à la pierre (la moitié des aides de l'agence nationale de l'habitat - ANAH - sont désormais délivrées directement par des collectivités), de gestion des concours financiers de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) ou de réservation de logements sociaux. Les possibilités de délégation ont été récemment étendues par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS »).

2 - Un encadrement par la Constitution et par la loi qui ménage une large autonomie pour les collectivités et pour l'État

Le Conseil constitutionnel a reconnu en tant que principe de valeur constitutionnelle la liberté contractuelle des collectivités territoriales, qui découle du principe de la libre administration¹³³.

Selon sa jurisprudence, les contrats passés par les collectivités ne peuvent cependant avoir pour objet, ni pour effet, de restreindre l'exercice des compétences que la Constitution attribue au législateur¹³⁴. De même, les collectivités ne peuvent aliéner les compétences qui leur ont été attribuées par la loi en concluant des contrats. Elles doivent d'ailleurs les exercer pleinement (principe d'indisponibilité des compétences).

En revanche, le Conseil constitutionnel estime qu'aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que des conventions aient pour objet d'harmoniser l'action de l'État et des collectivités dans l'exercice de leurs compétences¹³⁵.

¹³³ DC 2006-543, 30 novembre 2006, à propos de la loi relative au secteur de l'énergie.

¹³⁴ DC 83-160, 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

¹³⁵ Même décision du Conseil constitutionnel.

Certains contrats de co-construction de l'action publique par l'État et les collectivités ont une assise législative : contrats de plan État-Région (CPER)¹³⁶, contrats de ville¹³⁷, contrats de convergence et de transformation¹³⁸, contrats de cohésion territoriale (contrats de relance et de transition écologique - CRTE)¹³⁹. Mais la plupart sont définis par circulaire, sans que cela soit systématique. Le plan Avenir Montagnes (2021-2022) n'en a, par exemple, pas fait l'objet.

En sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'article 72 de la Constitution, tout en prohibant la tutelle d'une collectivité sur une autre, admet par ailleurs que « *lorsqu'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de cette action commune* », de manière implicite en recourant à un procédé contractuel.

L'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre leur laisse une latitude importante pour attribuer leurs subventions. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi ne pouvait interdire à une collectivité de moduler ses subventions à une autre collectivité en fonction du mode de gestion du service concerné (en régie ou délégué)¹⁴⁰.

Par ailleurs, le législateur peut toujours déroger à la liberté contractuelle à des fins d'intérêt général¹⁴¹ et les collectivités restent soumises au principe de mutabilité des contrats administratifs¹⁴². D'autres limites à la liberté contractuelle des collectivités concernent les contrats de la commande publique, mais ces derniers régissent peu les rapports des collectivités avec l'État et ceux entre collectivités (voir annexe n° 9).

¹³⁶ Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

¹³⁷ Prévus par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (durée allongée par la loi du 2 mars 2022).

¹³⁸ Prévus par la loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle en Outre-mer.

¹³⁹ Les contrats de cohésion territoriale ont été créés par la loi du 21 février 2022 dite « 3DS ». Ils sont mis en œuvre sous la forme de « contrats de relance et de transition écologique » (CRTE). Les modalités sont définies par circulaire.

¹⁴⁰ Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011.

¹⁴¹ DC 2006-543, 30 novembre 2006, à propos de la loi relative au secteur de l'énergie.

¹⁴² La loi peut imposer la renégociation d'un contrat administratif (CE, 8 avril 2009, *Commune d'Olivet*).

B - Un paysage contractuel foisonnant

1 - Cinq finalités à la contractualisation menée par l'État

La contractualisation entre l'État et les collectivités connaît un développement important, mais aussi peu outillé. Aucun service de l'État ne dispose d'un recensement exhaustif des contrats passés, tous domaines confondus. Des rapports parlementaires¹⁴³ concluent à l'impossibilité de recenser l'ensemble des dispositifs contractuels tant ils sont nombreux.

Outre les contrats réglant les transferts et délégations de compétences, cinq types de contrats entre l'État et les collectivités peuvent être distingués en fonction de leurs finalités, parfois multiples.

L'État a initialement développé la contractualisation dans un objectif programmatique. Les contrats de plan État-Région déterminent les actions co-financées par l'État et les régions en termes d'aménagement et de développement des territoires¹⁴⁴. Ils permettent aux régions de programmer des opérations importantes et de développer leur rôle de chef de file. Leur poids financier est le plus conséquent (20 Md€ pour l'État et 20 Md€ pour les régions pour les CPER 2021-2027, contre 30 Md€ prévus au titre des CPER 2015-2020).

L'État a créé des dispositifs contractuels propres à certaines politiques sectorielles ou transversales. À ce titre, plusieurs générations de contrats de ville¹⁴⁵ et de contrats locaux de sécurité se sont succédées. Les ministères lancent également des appels à projets pour la mise en œuvre de programmes spécifiques. Ainsi, un appel à projet annuel incite les collectivités à s'inscrire dans une démarche paysagère dans le cadre de la politique de préservation, de gestion et d'aménagement des paysages¹⁴⁶.

¹⁴³ Assemblée nationale, Stella Dupont et Bénédicte Taurine, Mission « flash » sur la contractualisation, 2020 et Rapport d'information au Sénat réalisé par MM. Charles Guéné et Claude Raynal au nom de la commission des finances sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales, juillet 2022.

¹⁴⁴ Sept générations de CPER se sont succédées depuis 1982. À l'origine, les contrats de projets État-Région devaient décliner le plan de la Nation à l'échelle des régions. Si les CPER des générations récentes ne se réfèrent plus à une stratégie nationale globale, les priorités nationales restent déterminantes dans les mandats de négociation des préfets. La 7^{ème} génération de CPER (2021-2027) est examinée *infra*.

¹⁴⁵ Conventions de développement social des quartiers, Conventions de quartier, contrats de ville expérimentaux, contrats urbains de cohésion sociale et contrats de ville (de 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} générations).

¹⁴⁶ Programme budgétaire 113 Paysages, eau et biodiversité, action 1 sites, paysages, publicité.

L'État a conçu des programmes visant à répondre à des enjeux propres à certains types de collectivités. Il s'agit de mobiliser les crédits de droit commun des services de l'État et de ses opérateurs sur le financement de politiques précises, principalement pilotées par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Le programme Action cœur de ville (ACV), lancé en 2017 et prolongé jusqu'en 2026, vise à revitaliser le centre-ville de 222 villes moyennes et à conforter leur rôle moteur sur leur territoire (5 Md€ ont été prévus par l'État pour chaque édition). L'État a contractualisé avec 500 EPCI dans le cadre de Territoires d'industrie entre 2018 et 2022 pour apporter des mesures de soutien à l'industrie (1,3 Md€). Il prolonge ces actions dans le cadre du programme « Rebond industriel », doté de 100 M€ entre 2022 et 2026. Le programme Petites Villes de demain, lancé en 2020, accompagne quant à lui 1 000 binômes commune(s)-intercommunalités rurales sur six ans dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie (3 Md€¹⁴⁷). 485 contrats de ruralité ont par ailleurs été conclus pour accompagner des projets de territoires entre 2017 et 2020. Le plan France Ruralités qui leur succède prévoit un nouveau programme « Villages d'Avenir » comportant une mission d'accompagnement en ingénierie, une hausse de la dotation biodiversité (portée de 40 à 100 M€), l'abondement de différents fonds et la pérennisation des zones de revitalisation rurale.

L'État contracte avec les collectivités afin d'adapter son action aux spécificités des territoires. Ainsi, cinq pactes ont été conclus avec des territoires connaissant une vulnérabilité particulière afin de mieux articuler les interventions ministérielles et accompagner la définition de projets de territoire par les acteurs locaux¹⁴⁸. Les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer sont couvertes par des contrats de convergence et de transformation (CCT), qui sont les pendants des CPER¹⁴⁹, et des contrats de plan interrégionaux de fleuves et massifs (CPIER) sont conclus parallèlement aux CPER. Un contrat d'action publique pour la Bretagne expérimente un renforcement du pouvoir de décision du conseil régional dans certains domaines (2019). Le plan littoral 21, signé en 2017 et renouvelé en 2022 entre l'État, la région Occitanie et la Caisse des dépôts et consignations, vise à transformer le littoral en un nouveau modèle de développement. Les contrats de développement territorial (CDT)¹⁵⁰ et le

¹⁴⁷ Assemblée nationale, Stella Dupont et Bénédicte Taurine, Mission « flash » sur la contractualisation, 2020.

¹⁴⁸ Pacte Ardennes, Plan particulier pour la Creuse, Pacte Sambre-Avesnois-Thiérache, Pacte Nièvre, Engagement rénovation du bassin minier.

¹⁴⁹ Les CPER 2015-2020 ont été clôturés fin 2018 en vue de conclure des CCT.

¹⁵⁰ Ces contrats de développement créés par la loi du 3 juin 2020 relative au Grand Paris ont pour objet de planifier et organiser la politique d'aménagement autour de la boucle du Grand Paris Express.

plan « Marseille en Grand »¹⁵¹ sont d'autres exemples de contractualisation propres à des collectivités déterminées.

Enfin, la contractualisation permet à l'État de prolonger son intervention dans des domaines pour lesquels il n'a plus la compétence ou les équipes nécessaires à la mise en œuvre d'orientations nationales, notamment dans le domaine social. Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, 9 % du budget prévisionnel total (735 M€) était affecté aux actions contractualisées avec cinq régions, 99 départements, 21 métropoles, ainsi que deux communes sur la période 2019-2022.

2 - Des coopérations pour surmonter l'émiettement du tissu communal et la fragmentation des compétences des collectivités

Les collectivités territoriales d'une même catégorie peuvent de longue date¹⁵² s'associer de façon souple sous la forme d'une entente, dont les modalités administratives et financières sont définies par contrat. Cette modalité d'association est tombée en désuétude.

Les contractualisations ont surtout été développées pour organiser des coopérations. La logique de « bloc de compétences » affirmée par l'acte I de la décentralisation¹⁵³ n'a, en effet, pas conduit à distinguer clairement les domaines d'intervention respectifs de l'État et des différentes catégories de collectivités. De fait, la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques requiert leur coopération mutuelle.

L'imbrication des compétences s'est accentuée avec l'acte II de la décentralisation¹⁵⁴ du fait des transferts de compétences, du maintien jusqu'en 2015¹⁵⁵ de la clause générale de compétence pour les régions et

¹⁵¹ Ce contrat soutient la rénovation des écoles (254 M€) et le déploiement des transports en commun (256 M€ de subventions et 744 M€ d'avances remboursables).

¹⁵² Pour les communes, la loi du 18 juillet 1837 permet de réaliser des travaux d'intérêt communs par délibérations distinctes et concourantes. La loi du 5 avril 1884 élargit leur objet, sur le modèle des ententes départementales prévue par la loi du 10 août 1871, à ceux « d'utilité communale ». Pour les régions, qui n'étaient pas encore des collectivités territoriales, la loi du 5 juillet 1972 prévoit qu'elles puissent conclure des conventions interrégionales « pour l'exercice de leurs compétences ».

¹⁵³ 25 lois et environ 200 décrets ont été adoptés entre 1982 et 1985 (« lois Defferre »).

¹⁵⁴ Une loi constitutionnelle, trois lois organiques et une loi ordinaire ont été adoptées en 2003 et 2004.

¹⁵⁵ La clause générale de compétence a été supprimée pour les régions et départements par la loi dite « NOTRé » du 7 août 2015, qui leur attribue des compétences définies. Elle est en revanche maintenue pour les communes.

départements, par laquelle ces collectivités ont étendu leurs champs d'intervention, ainsi que du principe de libre administration qui prohibe la tutelle d'une collectivité sur une autre. Par ailleurs, la complexité croissante de la gestion locale, en raison notamment des règles de droit et normes techniques, limite la capacité des collectivités de petite taille à exercer les compétences que leur accorde la loi.

Sur 24 domaines de compétences¹⁵⁶, 19 voient l'intervention des quatre échelons étatique et de collectivités territoriales ; les cinq autres associent deux ou trois échelons.

Sept lois ont été adoptées depuis 2004¹⁵⁷ avec pour objet déclaré de rationaliser l'organisation territoriale des compétences. Plutôt que de déléguer les compétences de façon verticale et uniforme, elles ont doté les collectivités d'outils afin qu'elles réorganisent le contenu ou les conditions d'exercice de leurs compétences.

Quatre outils s'imposent aux collectivités.

**Quatre outils obligatoires pour tenter d'ordonner l'exercice
par les collectivités de compétences partagées**

- Une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) dans chaque région.
- Des chefs de file pour 13 des 24 compétences partagées entre collectivités : régions¹⁵⁸, départements¹⁵⁹ et communes ou intercommunalités¹⁶⁰.
- Des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC), pilotées par les collectivités cheffes de file.

¹⁵⁶ Tableau dit « synthétique » de la Direction générale des collectivités territoriales.

¹⁵⁷ Les principales sont la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (« RCT »), la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (« MAPTAM ») et la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification (« 3DS »).

¹⁵⁸ Aménagement et développement durable du territoire ; protection de la biodiversité, climat, qualité de l'air et énergie ; jeunesse ; mobilités et intermodalité ; soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

¹⁵⁹ Action sociale et développement social ; contribution de la résorption de la précarité énergétique ; autonomie des personnes ; solidarité des territoires.

¹⁶⁰ Mobilité durable ; organisation des services publics de proximité ; aménagement de l'espace ; développement local.

Ces conventions sont obligatoires pour les compétences dont les régions et départements sont chefs de file, mais facultatives pour celles relevant des communes et des intercommunalités. Elles fixent des objectifs de rationalisation et des modalités d'action. Elles conditionnent le cumul de subventions d'investissement des régions et des départements pour les compétences dotées d'un chef de file, avec des exceptions¹⁶¹.

- Une nouvelle catégorie de groupement de communes : les métropoles.

Les métropoles doivent exercer au moins trois des huit compétences des départements par un transfert ou une délégation de compétence. Elles peuvent contractualiser avec l'État¹⁶² ou les régions pour exercer leurs compétences.

Quatre autres outils sont facultatifs.

Quatre outils optionnels qui étendent les possibilités d'adaptation de l'organisation des compétences

- Généralisation des possibilités de délégation de compétences d'une collectivité à une collectivité d'une autre catégorie (par exemple d'une commune à une région).

Les compétences sont alors exercées au nom et pour le compte du délégant. Une convention fixe les objectifs, la durée et les modalités de contrôle.

- Transferts « à la carte » de certaines compétences des communes aux EPCI.

Par exemple, les communes peuvent, par une convention annuelle, continuer à exercer les compétences « eau » et « assainissement », qui doivent être transférées aux communautés de communes au 1^{er} janvier 2026¹⁶³.

¹⁶¹ Opérations prévues par les CPER et les contrats de cohésion territoriale.

¹⁶² Le pacte État-Métropoles de juillet 2016 prévoyait 15 projets métropolitains devant conduire à la signature de documents contractuels comportant deux volets (un pacte métropolitain d'innovation et un contrat de coopération métropolitaine).

¹⁶³ La loi « NOTRE » a prévu le transfert obligatoire de ces compétences aux communautés de communes et d'agglomération au 1^{er} janvier 2020. La loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes a repoussé, pour ces dernières, l'obligation au 1^{er} janvier 2026.

- Création de structures intermédiaires entre les départements et les EPCI : les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

Les PETR regroupent au moins deux EPCI à fiscalité propre. Début 2021, 268 territoires de projet, couvrant 60 % de l'aire métropolitaine et 45 % de la population française¹⁶⁴, étaient organisés en PETR ou en « pays » (structure qui préexistait à ces derniers).

- Mise en place de services communs entre une ou plusieurs communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale et gérés par les EPCI, sauf dérogation.

Par ailleurs, les interventions financières des collectivités ont été clarifiées par les limitations apportées, dans une certaine mesure, aux financements croisés pour certaines opérations (énumération limitative des maîtres d'ouvrage des projets éligibles à des financements, financement a minima de 10 %, 15 % ou 20 % du coût des projets par la collectivité maître d'ouvrage, avec des exceptions¹⁶⁵).

3 - Une volonté de l'État de changer de méthode : les contrats intégrateurs

Afin de remédier à la fragmentation des contrats qu'il conclut avec les collectivités en fonction des thèmes et des collectivités, l'État a souhaité recentrer la contractualisation autour de deux niveaux et instruments : les CPER à l'échelle régionale et les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) à l'échelle infra-départementale. L'État a également entendu renouveler sa méthode de contractualisation¹⁶⁶ afin de rompre avec une gestion centralisée et descendante.

Contractualisé à l'échelle d'un territoire défini par le préfet entre l'intercommunalité et le département (intercommunalité, Pays ou PETR), le CRTE¹⁶⁷ doit intégrer l'ensemble des démarches contractuelles

¹⁶⁴ Cour des comptes, *Les pôles d'équilibre territorial et rural*, Référé, janvier 2022.

¹⁶⁵ CPER, collectivités d'outre-mer, opérations liées à la politique de la ville et au renouvellement urbain, projets relatifs à la rénovation de monuments protégés au titre du code du patrimoine et certains types de patrimoine non protégé, sites Natura 2000 et dégâts causés par des calamités publiques.

¹⁶⁶ Circulaire du Premier ministre du 23 octobre 2020 relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance.

¹⁶⁷ Il correspond aux contrats de cohésion territoriale prévus par la loi du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT afin de mettre en œuvre la politique d'aménagement durable et de cohésion des territoires décentralisée.

existantes et futures dans un cadre transversal et cohérent, en limitant ainsi le saupoudrage des crédits¹⁶⁸. Il s'appuie sur un projet de territoire et un plan d'action qui doivent être formalisés sous 6 mois.

S'agissant des CPER, un accord de partenariat a été signé entre le Premier ministre et l'association Régions de France le 28 septembre 2020. Outre la mise en cohérence des accords régionaux de relance et des fonds européens, il vise à faire des CPER des contrats intégrateurs, par la définition de volets territoriaux visant à coordonner les principaux projets des collectivités à l'échelle infra-régionale.

L'objectif est de mieux prendre en compte les spécificités des territoires et les attentes des acteurs dans les CPER. Le mandat de négociation des préfets prévoit ainsi que la structure des contrats peut varier conformément au principe de différenciation des compétences des régions et que les parties peuvent financer seules des projets.

Les collectivités et leurs groupements ont également développé d'autres coopérations sous une forme contractuelle, en vue d'intégrer leur financement de projets locaux à des logiques territoriales en principe structurantes. De nombreux départements, qui soutiennent traditionnellement les communes rurales, et régions ont ainsi développé leurs propres dispositifs de contractualisation.

Les aides du département de la Moselle aux communes et EPCI¹⁶⁹

Le département de la Moselle a mis en place plusieurs dispositifs successifs d'aides aux investissements des communes et de leurs groupements. Avec « Moselle Ambition », lancé en 2020 (125 M€), le département a cherché à dépasser la logique habituelle de « guichet », en faisant évoluer ses concours financiers vers une contractualisation plus structurée autour de diagnostics territoriaux et de priorités d'investissement.

C - Un poids financier important dans les recettes d'investissement des collectivités

La méconnaissance du champ complet des dispositifs contractuels a pour corollaire celle du montant total des financements qu'ils mobilisent.

¹⁶⁸ Circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique.

¹⁶⁹ Chambre régionale des comptes Grand Est, *Département de la Moselle*, février 2022.

À partir de plusieurs sources d'information, la Cour s'est attachée à dresser une synthèse des financements mobilisés par l'État dans le cadre des politiques contractualisées avec les collectivités. Les comptes de ces dernières permettent, par ailleurs, d'identifier les subventions et dotations reçues de l'État, ainsi que les flux financiers entre collectivités.

1 - Des financements de l'État qui s'inscrivent de plus en plus dans une logique de contractualisation

Les financements de l'État sont composés de dotations, de fonds, de crédits ministériels de droit commun et, de façon marginale, de fonds de concours¹⁷⁰.

Outre la dotation politique de la ville (DPV), trois dotations sont versées par l'État aux collectivités en investissement : la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Elles ont changé de nature, passant de dotations globales d'équipement libres d'emploi, dont la dernière part a disparu en 2022¹⁷¹, à des subventions à des projets attribuées par les préfets sur le fondement d'instructions annuelles définissant des priorités thématiques. Leur attribution répond ainsi à une logique de contractualisation – que cela soit sur un projet spécifique ou dans le cadre d'une programmation ou d'un programme national (Action cœur de ville, CRTE... voir *infra*).

L'État attribue par ailleurs des financements spécifiques dans le cadre d'appels à projets. Certains projets lauréats sont visés par des contrats en vigueur. Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)¹⁷² concourt ainsi aux CPER, aux contrats de cohésion territoriale (CCT), aux contrats de ruralité et aux pactes État-métropoles.

¹⁷⁰ Deux fonds de concours sont consacrés au dispositif Petites villes de demain et au programme d'investissement exceptionnel de la Corse (« jaune budgétaire ») des fonds de concours annexé au projet de loi de finances pour 2023).

¹⁷¹ La DSIL a été créée en 2016. La DETR est issue de la fusion en 2010 de la dotation globale d'équipement (DGE) libre d'emploi et de la dotation de développement rural (DDR), versée par la voie de subventions. La DGE des départements qui relevait d'une logique d'emploi encadré a été remplacée par la DSID en 2019. Depuis 2022, cette dernière ne comprend plus de fraction libre d'emploi.

¹⁷² Ce fonds d'intervention a été créé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pour concourir à la politique d'aménagement du territoire par l'attribution de subventions en fonctionnement ou en investissement aux acteurs locaux. Une circulaire annuelle en définit les orientations.

Le fonds exceptionnel d'investissement d'outre-mer (FEI)¹⁷³ contribue aux CCT. Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ou « fonds vert » a été instauré en 2023 (avec une dotation de 2 Md€)¹⁷⁴ pour financer le renforcement de la performance environnementale, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie, notamment dans le cadre des CRTE.

La mise en œuvre du plan « France Relance »

Le plan « France Relance » engagé en 2020 s'est inscrit dans une logique de contractualisation à travers la conclusion des premiers CRTE avec des intercommunalités, des accords régionaux de relance (première brique des CPER portant sur les années 2021-2022), des contrats de convergence et de transformation avec les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (période 2019-2022), ainsi que des accords de relance avec certains départements. Ces contrats ont été financés, notamment, par des dotations temporaires (DSIL exceptionnelle et dotation régionale d'investissement) et des mesures sectorielles (fonds de recyclage des friches).

2 - Des financements croissants de l'État qui représentent une part notable des recettes d'investissement

D'après leurs comptes consolidés, les collectivités et leurs groupements ont perçu, entre 2016 et 2022, 22,9 Md€ de subventions et de dotations d'investissement au titre d'appels à projets de l'État. Ces financements ont augmenté de manière continue, passant de 2,5 Md€ en 2016 à 4,4 Md€ en 2022 (+ 91,7 % et + 85,0 % hors dotation de soutien de l'investissement des départements - DSID). Ils sont principalement composés de subventions (18,6 Md€, soit 81,2 %), malgré une dynamique plus forte des dotations. Cette évolution traduit principalement la transformation de la dotation globale d'équipement (DGE), libre d'emploi, en DSID, attribuée dans le cadre d'appels à projet.

¹⁷³ Créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM), il apporte un soutien financier aux collectivités ultramarines dans un objectif de rattrapage. Les préfets organisent des appels à projet annuels.

¹⁷⁴ Circulaire du 14 décembre 2022 relative au déploiement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (fonds vert).

**Tableau n° 7 : évolution des subventions et dotations¹⁷⁵
 d'investissement reçues de l'État par les collectivités territoriales
 et leurs groupements (en Md€)**

| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Régions</i> | Subventions d'investissement | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| | Dotations d'investissement | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Total | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| <i>Départements</i> | Subventions d'investissement | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| | Dotations d'investissement | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| | Total | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| <i>Communes</i> | Subventions d'investissement | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 1,4 |
| | Dotations d'investissement | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 |
| | Total | 1,3 | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,9 | 2,1 |
| <i>EPCI</i> | Subventions d'investissement | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 1,1 |
| | Dotations d'investissement | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| | Total | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,2 |
| <i>Total</i> | Subventions d'investissement | 2,0 | 2,1 | 2,4 | 2,7 | 2,8 | 3,3 | 3,4 |
| | Dotations d'investissement | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,0 |
| | Total | 2,3 | 2,4 | 2,8 | 3,3 | 3,5 | 4,1 | 4,4 |

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

¹⁷⁵ DETR, DPV, DSIL, DSID. L'intégralité des montants de la DSID, créée en 2019 sont ici repris faute de pouvoir isoler dans les comptes des collectivités la part projet (77 %) de la part péréquation (23 %) des crédits ouverts. Depuis 2022, la DSID ne comporte plus de part péréquation. Les crédits de la DGE ne sont pas repris, car cette dotation n'était pas versée en fonction d'appels à projet.

Les subventions ont connu une hausse continue, passant de 2 Md€ en 2016 à 3,4 Md€ en 2022. Elles ont le plus augmenté pour les régions. Les communes (43,8 %) et EPCI (31,5 %) perçoivent toutefois les parts de subventions les plus importantes. En forte progression sur la période 2016-2022, les dotations sont presque exclusivement perçues par les communes (74,5 %) et, dans une moindre mesure, les EPCI (13,5 %).

En 2022, le montant des subventions et dotations de l'État (4,4 Md€) restait cependant inférieur à celui du FCTVA (5,6 Md€), qui prend en charge les dépenses d'investissement des collectivités à un taux forfaitaire uniforme. Il est, en revanche, comparable à celui des subventions que les collectivités se versent entre elles (voir *infra*).

Toujours en 2022, les subventions et dotations de l'État constituaient 17,1 % des 25,8 Md€ de recettes réelles d'investissement des collectivités. Cette proportion est plus élevée pour les communes (17,0 %), les EPCI (20,4 %) et les départements (18,1 %) que les régions (10,9 %).

Des subventions des régions et des départements à l'État

Les collectivités versent des subventions à l'État. Les montants sont réduits en fonctionnement (102 M€ de participations entre 2016 et 2022, dont 16 M€ en 2022), mais significatifs en investissement (3,0 Md€ entre 2016 et 2022, dont 363 M€ en 2022), soit l'équivalent de 13,1 % des subventions et dotations que les collectivités ont perçues de l'État entre 2016 et 2022.

Ces subventions sont principalement versées par les régions (43,9 %, soit 159 M€ en 2022), suivies des départements (25,8 %, soit 94 M€).

Par conséquent, le solde des subventions d'investissement perçues et versées est très favorable pour les collectivités du « bloc communal ». Il l'est moins pour les régions qui, entre 2016 et 2022, ont perçu 3,0 Md€ de l'État et lui ont versé 1,6 Md€ de subventions et les départements, dont les montants correspondants s'élèvent respectivement à 2,0 Md€ et à 0,7 Md€.

3 - Des flux financiers importants et croissants des départements et régions vers le « bloc communal »

La majorité des subventions que se versent les collectivités et leurs groupements sont des subventions d'investissement (30,6 Md€ entre 2016 et 2022 contre 8,3 Md€ en fonctionnement).

La plupart des subventions d'investissement ont été versées par les départements (13,5 Md€, soit 44,1 %), suivis des régions (10,0 Md€, soit 32,5 %). Les communes et les intercommunalités ont été le principal bénéficiaire (91,7 %).

Tableau n° 8 : subventions d'investissement versées à d'autres collectivités entre 2016 et 2022 (en cumul, en Md€)

| | | Destinataires | | | | |
|--------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------|---------|
| | | Régions | Départements | Bloc communal | Total | En % |
| Source | Régions | 0,1 | 1,2 | 8,6 | 10,0 | 32,5 % |
| | Départements | 0,2 | 0,2 | 13,0 | 13,5 | 44,1 % |
| | Communes | 0,04 | 0,2 | 2,4 | 2,6 | 8,6 % |
| | EPCI | 0,2 | 0,3 | 3,9 | 4,5 | 14,7 % |
| | Total | 0,6 | 2,0 | 28,0 | 30,6 | 100,0 % |
| | Dont 2022 | 0,1 | 0,2 | 4,1 | 4,5 | |
| | En % | 1,9 % | 6,4 % | 91,7 % | 100,0 % | |

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

Les subventions d'investissement versées à d'autres collectivités sont orientées à la hausse. Leur montant de 2022 (soit 4,5 Md€) dépasse de 10,0 % celui de 2016, avec un dynamisme plus vif pour les communes (+ 26,0 %) que pour les autres types de collectivités (+ 7,7 % à + 9,5 %).

Les subventions d'investissement reçues d'autres collectivités tiennent une place significative dans les recettes réelles d'investissement des collectivités (4,3 M€, soit 16,6 % en 2022), surtout pour les collectivités du « bloc communal » : 22,7 % pour les EPCI (1,4 Md€), 20 % pour les communes (2,4 Md€), 13,6 % pour les départements (0,4 Md€) et 1,5 % pour les régions (0,1 Md€).

Ces ordres de grandeur diffèrent pour les subventions de fonctionnement. Ainsi, les régions sont les principales contributrices entre 2016 et 2022 (3,5 Md€, soit 41,5 %), suivies par les EPCI (2,4 Md€, soit 28,4 %) et les départements (1,7 Md€, 20,4 %). Le « bloc communal » reste toutefois le principal destinataire, quoique dans une moindre mesure (83,9 % contre 10,5 % pour les départements et 5,6 % pour les régions).

Les subventions de fonctionnement versées (1,1 Md€ en 2022) ont été globalement stables entre 2016 et 2022 (- 0,2 %), mais restent en 2022 inférieures de 8,6 % à leur montant de 2019. Les hausses des subventions attribuées par les communes et les EPCI n'ont pas compensé la baisse des subventions des régions et départements.

Tableau n° 9 : subventions de fonctionnement versées à d'autres collectivités entre 2016 et 2022 (en cumul, en Md€)

| | | Destinataires | | | | |
|--------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------|---------|
| | | Régions | Départements | Bloc communal | Total | En % |
| Source | Régions | 0,4 | 0,7 | 2,4 | 3,5 | 41,5 % |
| | Départements | 0,0 | 0,1 | 1,6 | 1,7 | 20,4 % |
| | Communes | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,8 | 9,7 % |
| | EPCI | 0,1 | 0,1 | 2,2 | 2,4 | 28,4 % |
| | Total | 0,5 | 0,9 | 7,0 | 8,3 | 100,0 % |
| | Dont 2022 | 0,1 | 0,1 | 1,0 | 1,1 | |
| | En % | 5,6 % | 10,5 % | 83,9 % | 100,0 % | |

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

À travers l'essor de la contractualisation, les pouvoirs publics ont cherché, dans le respect de l'autonomie institutionnelle des collectivités, à assurer l'exercice de compétences souvent imbriquées. La multiplication des dispositifs contractuels crée cependant ses propres difficultés.

II - Une multiplication des contrats qui affecte l'efficacité de l'action publique

Le grand nombre de dispositifs contractuels s'accompagne d'une qualité insuffisante de la plupart des contrats. La négociation des contrats, leur animation, leur pilotage financier et leur évaluation pâtissent de calendriers et de moyens inadaptés. Les CPER et CRTE intègrent moins de dispositifs contractuels qu'escompté. Entre collectivités, les dispositifs prévus par la loi pour rationaliser l'exercice des compétences fonctionnent mal, sans que leurs propres outils permettent d'atteindre cet objectif.

A - Un pilotage insuffisant des contrats par l'État, au détriment de l'efficacité des dispositifs

La multiplication des contrats nécessite, pour une contractualisation de qualité et un pilotage effectif, une organisation et une mobilisation d'effectifs adéquates. Or, l'organisation territoriale des services de l'État a été éloignée de celle des compétences décentralisées et la création de

multiples agences¹⁷⁶ reflète une hésitation persistante de l'État entre déconcentration territoriale et fonctionnelle¹⁷⁷. Il en ressort un pilotage inégal et souvent insuffisant des dispositifs de contractualisation qui nuit à leur efficacité.

1 - Des calendriers et mandats de négociation parfois inadaptés

Les CRTE ont été conclus dans un calendrier contraint, qui n'a pas toujours permis de formaliser des projets de territoire pertinents, voire a pu favoriser des effets d'aubaine. Ainsi, le « projet de territoire » de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse ne saurait constituer un outil stratégique pour la conduite de projets : il n'a pas de contenu programmatique et opérationnel et se résume à une liste de divers projets soutenus par les crédits du plan de relance au titre de l'année 2021¹⁷⁸.

Le renouvellement des CPER, qui comprennent une partie relative à l'accord régional de relance (2021-2022) et un CPER incluant le volet mobilité (2023-2027), a également souffert d'un calendrier irréaliste, à rebours des ambitions affichées par l'État. Par ailleurs, les intentions de prise en compte des spécificités régionales figurant dans les pré-mandats des préfets n'ont pas été reprises dans les mandats définitifs.

S'agissant toujours des CPER, les négociations n'ont pas permis de dépasser le pilotage des financements par ministère, qui gêne toute négociation globale axée sur des priorités régionales. Bien que l'État affirme rechercher une rationalisation des interventions des différents acteurs publics pour chaque compétence, certains CPER prévoient des crédits régionaux dans le domaine de la sécurité ; l'État semble ainsi privilégier le financement de ses propres projets, au détriment de la clarification des compétences entre les acteurs publics.

2 - Des contrats insuffisamment suivis et évalués

Malgré le caractère stratégique et le poids financier des CPER 2015-2020, leur comité de pilotage stratégique ne s'est pas réuni.

¹⁷⁶ Création de l'agence nationale de la rénovation urbaine en 2003, des agences régionales de santé en 2010, de l'agence nationale de la cohésion des territoires en 2019.

¹⁷⁷ Cour des comptes, La décentralisation, 40 ans après in *Rapport public annuel* 2023, mars 2023.

¹⁷⁸ Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Communauté d'agglomération du Pays de Grasse*, novembre 2022.

Il en est de même des comités de pilotage des CRTE : les préfetures, qui en couvrent chacune 8,5 en moyenne, manquent de ressources administratives pour les animer.

Les plans en faveur de Mayotte fournissent un autre exemple d'un manque de pilotage global ¹⁷⁹. Le premier plan « Mayotte 2025 » annoncé en 2015 comportait 324 actions sans crédits affectés, ni attribution de financements spécifiques. Son suivi et son animation ne se sont pas prolongés au-delà d'un an et il n'a pas fait l'objet d'un bilan. Le second « plan pour l'avenir de Mayotte » élaboré pour répondre à la crise sociale de 2018 comprend, quant à lui, 53 mesures d'urgence et de plus long terme, cette fois chiffrées et dotées d'un financement (1,3 Md€) ; en 2019, le volet investissement a été en grande partie intégré au contrat de convergence et de transformation (1,65 Md€)¹⁸⁰. Toutefois, ce second plan n'a, comme le précédent, fait l'objet d'un suivi structuré que pendant une courte période. Les enjeux appelant une coopération structurée entre l'État et les collectivités ont peu progressé.

Deux dispositifs contractuels ont par ailleurs été prolongés, le cadrage de leur renouvellement ayant été insuffisamment anticipé. Ainsi, les contrats de cohésion territoriale 2019-2022 ont été étendus par avenant jusqu'en 2023. Les contrats de ville 2015-2020 ont été prolongés une première fois en 2018 jusqu'en 2022, puis également jusqu'en 2023 par la loi de finances pour 2022.

Les évaluations ne sont pas systématiques. Les CPER 2015 - 2020 n'ont pas été évalués, contrairement à ce qui avait été prévu¹⁸¹. Des données financières fiables n'ont pas été partagées entre l'État et les régions. Ainsi, le bilan financier des engagements de l'État établi par la DGCL conclut, hors régions d'outre-mer, à un taux d'engagement des crédits limité à 77 % à fin 2020 (soit 9,8 Md€ sur 12,67 Md€ contractualisés) et ne dépassant pas 84 % fin 2021 en raison de difficultés d'exécution du volet « mobilité multimodale » ; ce recensement n'est toutefois pas exhaustif¹⁸². D'après la consolidation des engagements des régions réalisée par l'association régions de France sur un champ plus étroit (il ne couvre pas les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-

¹⁷⁹ Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?* Rapport public thématique, juin 2022.

¹⁸⁰ 1,09 Md€ pour l'État, 398 M€ pour le département et les autres collectivités et 126 M€ pour l'Union Européenne.

¹⁸¹ Commissariat général à l'égalité des territoires, Instruction n°67341 du 2 juin 2015 relative au suivi, gestion et évaluation des CPER 2015-2020.

¹⁸² Le bilan ne suit pas l'architecture des contrats. Selon la DGCL, les subventions DSIL et DETR mobilisées en complément du FNADT ne sont pas intégrées au bilan des CPER et la sur-exécution du volet « emploi » découle d'un rattachement erroné d'autorisations d'engagement ouvertes au titre de la précédente génération de CPER.

mer), le taux d'engagement des régions (84 %) dépassait celui de l'État à fin 2020 (12,8 Md€ sur 15,9 Md€ contractualisés).

L'évaluation risque de demeurer le maillon faible des CPER et des CRTE.

L'ensemble des CPER comportent des dispositions prévoyant leur évaluation, mais celle-ci n'a fait l'objet d'aucun cadrage national, notamment quant aux indicateurs de suivi. La circulaire attendue à l'automne 2022 sur le cadre et le référentiel d'évaluation partagés n'a pas été publiée.

Les CRTE présentent une difficulté similaire. Moins d'un quart des territoires se sont appuyés sur une liste définie d'indicateurs, dont 13 indicateurs socle, pour établir le diagnostic initial. En outre, les collectivités signataires qui doivent évaluer la mise en œuvre des CRTE n'ont souvent pas les compétences techniques requises.

3 - L'absence de vision globale et par dispositif des financements contractualisés par l'État et ses opérateurs

Sauf exception¹⁸³, les dispositifs contractuels ne bénéficient pas d'enveloppes spécifiques. La plupart des dispositifs sont financés par des crédits de droit commun, des dotations classiques ou des fonds qui peuvent se cumuler. À titre d'illustration, peuvent être mobilisés dans le cadre des CRTE le fonds national d'aménagement et de développement du territoire et la dotation de soutien à l'investissement local au niveau régional, la dotation de soutien à l'investissement des départements et la dotation d'équipement des territoires ruraux au niveau départemental, ainsi que l'appui d'agences de l'État¹⁸⁴. Les contrats de ville sont, quant à eux, financés par la dotation politique de la ville, mais aussi par de multiples autres sources de financement.

Les crédits des fonds et dotations affectés à des dispositifs contractuels ne font pas l'objet d'un suivi spécifique. Depuis 2018, les projets préalablement contractualisés sont mentionnés dans les projets éligibles à la DSIL et dans une moindre mesure de la DETR. En 2023, la DGCL a pour la première fois établi un bilan de l'utilisation de deux

¹⁸³ Programme 162 : action n° 9 « plan littoral 21 », action n° 4 « Plan de transformation et d'investissement pour la Corse », action n° 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane ». Le fléchage vers deux dispositifs de la DSIL en 2017 (pactes État-métropoles et contrats de ruralité) n'a pas été poursuivi.

¹⁸⁴ Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

dotations dans le cadre de la contractualisation, au titre de l'année 2021. Il en ressort que 17,4 % de la DETR (177 M€ sur 1 012 M€) a été attribuée à des projets inscrits dans des dispositifs contractuels nationaux, dont 11 % pour les CRTE (112 M€). Cette part est plus élevée pour la DSIL (32 %, soit 170 M€ sur 532 M€, dont 12,4 % (66 M€) pour les CRTE) pour laquelle les préfets ont davantage de latitude (voir annexe n° 10).

Les documents transverses annexés au projet de loi de finances (le « jaune budgétaire », *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, qui identifie les subventions des ministères aux collectivités locales et le document de politique transversale, *Aménagement du territoire*, qui synthétise les programmes qui y contribuent) ne permettent que ponctuellement d'identifier les crédits consacrés aux contrats avec les collectivités, qu'il s'agisse de dispositifs transversaux ou d'appels à projet spécifiques. Les indicateurs se rapportant aux politiques contractualisées sont en nombre réduit, disséminés et hétérogènes (voir annexe n° 11).

Les documents budgétaires ne précisent, par ailleurs, ni les moyens mobilisés par l'ensemble des agences de l'État (notamment les agences de l'eau et les agences régionales de santé), ni les financements des collectivités. Dès lors, l'ensemble des moyens consacrés aux dispositifs contractuels ne peut être apprécié qu'à l'occasion d'évaluations ponctuelles. Les rapports parlementaires et des inspections ministérielles soulignent alors la difficulté, voire l'impossibilité, d'évaluer l'efficacité en l'absence de tout indicateur ou d'indicateurs fiables mesurant l'effet de levier des aides contractualisées sur les financements des collectivités.

La Cour a dressé un constat de même nature pour deux dispositifs. Les contrats de ville¹⁸⁵ font l'objet d'une annexe au projet de loi de finances qui n'est pas exhaustive, faute de retracer les crédits de la rénovation urbaine et des collectivités. Plus généralement, les moyens consacrés à ces contrats par une diversité de financements et de financeurs¹⁸⁶ souffrent d'ambiguïtés et d'imprécisions quant à leurs finalités et périmètres. S'agissant d'Action cœur de ville¹⁸⁷, l'agence nationale de la cohésion des

¹⁸⁵ Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*, rapport public thématique, évaluation d'une politique publique, décembre 2020.

¹⁸⁶ Crédits budgétaires de plusieurs ministères, dépenses fiscales induisant de moindres recettes pour l'État et les collectivités, dotations plus ou moins fléchées à celles-ci, fonds européens, investissements des bailleurs sociaux, participation des employeurs à l'effort de construction et prêts aidés de la Caisse des dépôts et consignations.

¹⁸⁷ Cour des comptes, *Le programme Action cœur de ville*, observations définitives, juin 2022.

territoires (ANCT) recense les engagements des principaux partenaires¹⁸⁸, mais ne suit pas les apports des autres financeurs et des acteurs locaux¹⁸⁹, ce qui nuit à l'appréciation de l'impact du programme et de son effet-levier.

Par ailleurs, l'État ne dispose pas d'une vision prospective consolidée des engagements pris dans le cadre de contractualisations. L'exercice est malaisé du fait des incertitudes qui affectent la portée normative des engagements et des limites fonctionnelles des outils de suivi. Les contractualisations appelleraient cependant des mentions dans l'annexe aux comptes de l'État. *A contrario*, par le vote d'autorisations d'engagement et l'inscription de leurs dispositifs dans leur plan pluriannuel d'investissements, les collectivités peuvent se doter d'une visibilité et d'un pilotage adéquat des engagements pluriannuels résultant de contrats.

En définitive, l'absence ou le caractère ponctuel des données relatives aux dispositifs contractuels rendent l'action transversale de l'État peu lisible et, *a fortiori*, peu pilotable au niveau interministériel.

B - Les résultats en demi-teinte de la contractualisation pour rationaliser l'exercice des compétences des collectivités

1 - Un faible recours des collectivités aux dispositifs prévus par la loi

Les dispositifs obligatoires ne sont pas systématiquement mis en œuvre. Le rôle de chef de file revêt une portée limitée, en raison de sa définition trop imprécise et de son caractère facultatif¹⁹⁰.

Les deux instruments prévus à cette fin, à savoir la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC), fonctionnent mal.

En dehors de la Bretagne, qui s'appuie sur une pratique instaurée de longue date, les CTAP ne se réunissent plus, alors qu'elles doivent en

¹⁸⁸ Caisse des dépôts, Action Logement, Agence de l'Habitat (ANAH) et État.

¹⁸⁹ D'une part, la banque des territoires, la Société de conseil et d'ingénierie de projets (SCET), de la Caisse des dépôts et consignations habitat et, d'autre part, les régions, départements, communes, EPCI, Offices Publics de l'Habitat, etc.

¹⁹⁰ Cour des comptes, La décentralisation, 40 ans après, un élan à retrouver in *Rapport public annuel*, mars 2023.

principe se tenir au moins une fois par an, ou donnent lieu à des séances dépourvues de réelle portée. Considérant que le nombre de membres de la CTAP est excessif pour que cette instance ait un caractère opérationnel, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a créé une gouvernance propre au Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRADEII)¹⁹¹.

Les CTEC signées sont peu nombreuses et sans véritable contenu. La région Île-de-France y a eu recours pour maintenir les subventions croisées avec plusieurs départements en 2017 et 2018. Alors que la région Grand-Est a commencé à exercer son rôle de chef de file avec l'adoption du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), l'absence de CTEC contribue à en limiter la portée à l'égard des autres collectivités¹⁹².

Par ailleurs, le bilan du recours à la contractualisation pour développer les métropoles est mitigé. Il n'a pas facilité leur mise en place lorsque leur transformation ne résultait pas de l'évolution de communautés d'agglomération déjà fortement intégrées. Les pactes métropolitains d'innovation signés entre l'État et des métropoles n'ont pas été étendus à l'ensemble d'entre elles. De plus, peu de contrats de réciprocité ville-campagne ont été signés (16, dont 9 pour la seule métropole de Tours entre 2016 et 2019), alors que 173 coopérations interterritoriales impliquant 21 métropoles étaient recensées en mars 2019. Les collectivités ont ainsi préféré constituer des pôles métropolitains ou recourir à des outils moins contraignants (accord, protocole, convention, entente), parfois exempts d'engagements financiers¹⁹³.

Les collectivités délèguent peu leurs compétences car elles estiment le cadre juridique des délégations¹⁹⁴ trop contraignant et lourd au plan administratif et s'apparentant davantage à une tutelle qu'à une collaboration. Elles ont principalement recouru à des délégations à la suite des transferts de compétences prévus par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »). De manière transitoire, les régions ont délégué aux départements la gestion des services de transport interurbains et scolaires afin de se donner le temps d'organiser ce transfert de compétences. De façon plus pérenne, des EPCI principalement ruraux ont délégué aux départements la compétence de

¹⁹¹ Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, octobre 2020.

¹⁹² Chambre régionale des comptes Grand-Est, *Région Grand-Est*, août 2023.

¹⁹³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020*, fascicule 3, décembre 2020.

¹⁹⁴ Le délégataire exerce la compétence au nom, pour le compte et sous la surveillance et la responsabilité du délégant.

définir les aides à l'immobilier des entreprises qu'ils avaient perdue au profit des communes et des EPCI.

Les mutualisations de services restent peu développées, notamment au sein du « bloc communal », malgré le renforcement des intercommunalités. La Cour a constaté que, lorsqu'elles poursuivent un objectif d'économie d'échelle, elles entraînent souvent des dépenses supplémentaires dans un premier temps ; faute d'évaluation, les économies éventuelles ne sont pas mesurées¹⁹⁵.

Enfin, les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) n'ont que très partiellement atteint leur objectif de simplification de la contractualisation. Ils ne sont pas systématiquement partie prenante aux contrats de leur territoire et ne constituent pas des « guichets uniques » pour les projets innovants. Il n'est pas non plus établi que les montants contractualisés soient plus faibles dans les territoires non dotés d'un PETR¹⁹⁶. Si le PETR du Pays Monts et Barrages est engagé dans de nombreuses conventions, un grand nombre ne recouvre pas d'actions tangibles ou concrètes pour le territoire et son rôle de facilitateur est difficile à évaluer¹⁹⁷.

2 - Une préférence des collectivités pour des dispositifs alternatifs qui favorisent insuffisamment la cohérence des interventions

Les coopérations entre collectivités restent trop souvent ponctuelles et ne visent qu'exceptionnellement à assurer la cohérence globale des interventions des partenaires concernés. Les régions ont avec les EPCI des relations contractuelles étroites dans le domaine du développement économique. Ces relations sont plus limitées avec les départements, notamment pour les compétences partagées de la culture, du sport et du tourisme¹⁹⁸.

Alors que les départements versent les montants les plus élevés de subventions, la plupart de leurs contrats de territoire avec les communes et leurs groupements sont conçus et utilisés comme de simples canaux de soutien financier, sans objectif de coordination dans les champs d'action

¹⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, L'intercommunalité, octobre 2022.

¹⁹⁶ Cour des comptes, *Les pôles d'équilibre territorial et rural*, Référé, janvier 2022.

¹⁹⁷ Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, *PETR du Pays Monts et Barrages*, juin 2021.

¹⁹⁸ Cour des comptes, *La décentralisation, 40 ans après, un élan à retrouver* in *Rapport public annuel*, mars 2023.

pour lesquels ils sont pourtant chefs de file. Dans une situation extrême, le département de la Mayenne prévoit dans ses contrats de territoire des enveloppes libres d'affectation, sans condition d'utilisation¹⁹⁹.

Une certaine concurrence caractérise l'action des échelons étatique, régional, départemental et intercommunal. Les EPCI ont pu apparaître comme des acteurs de substitution aux départements ; ces derniers jouent un rôle plus important lorsque les EPCI sont de petite taille et peu structurés²⁰⁰. La région Occitanie a mis en place des « contrats territoriaux » et des « contrats bourg-centre » à l'échelle intercommunale en associant les départements en 2018 et 2019, sans coordination avec le programme Action cœur de ville lancé à la même époque²⁰¹ ; depuis lors, son CPER 2021-2027 a prévu un Pacte territorial État-Région-Départements pour favoriser la convergence des dispositifs infra-territoriaux de l'État et de la région.

Enfin, la contractualisation ne permet pas toujours de concentrer les moyens sur les opérations les plus stratégiques et d'éviter le saupoudrage des subventions. Le contrat régional d'équilibre territorial 2018-2020 conclu entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la métropole Aix-Marseille-Provence avait vocation à financer des projets structurants. Toutefois, certaines opérations parmi les plus coûteuses bénéficient d'un faible co-financement, ce qui semble traduire une divergence de points de vue des deux signataires sur leur caractère prioritaire²⁰².

¹⁹⁹ Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, *Département de la Mayenne, contrôle organique*, décembre 2022.

²⁰⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, L'intercommunalité, octobre 2022.

²⁰¹ Cour des comptes et Chambre régionale des comptes Occitanie, *Les villes moyennes en Occitanie, Crises et adaptations*, Rapport public thématique, octobre 2020.

²⁰² Quatre des cinq projets les plus coûteux ne sont co-financés qu'entre 9 % et 10 % et le cinquième projet le plus coûteux de développement économique à hauteur de 1 % alors que le taux de co-financement moyen des 88 projets est de 14 %. Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Métropole Aix-Marseille-Provence*, octobre 2020.

C - Une multiplication des contrats qui nuit à leur cohérence et complique leur recours par les collectivités

1 - Un rôle intégrateur limité des CPER et CRTE

À la mi-février 2023, 841 CRTE étaient signés et 10 en cours de rédaction ou de signature. Le bilan intermédiaire des CRTE établi par les inspections ministérielles²⁰³ conclut à « *des apports substantiels* » au bénéfice des intercommunalités, de leurs communes membres et des services territoriaux de l'État.

Malgré un effet moindre que ce qu'en attendait le Gouvernement, les CRTE ont permis de recenser des projets sur des territoires donnés et ont pu contribuer à simplifier le paysage contractuel. C'est le cas par exemple du « protocole d'engagement » du CRTE de la communauté de communes de Petite-Terre, qui se substitue à quatre contrats et programmes de l'État et intègre les objectifs et actions d'une dizaine de documents²⁰⁴.

Tous les opérateurs de l'État, notamment les agences de l'eau, n'ont cependant pas participé à l'élaboration des CRTE. Côté collectivités, alors que les régions et départements pouvaient être parties aux CRTE, seules trois régions en ont signé.

De fait, les CRTE ne sont pas systématiquement articulés avec les CPER, malgré la circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des CRTE, qui prévoyait que ces derniers avaient vocation à constituer la déclinaison territoriale des CPER. Selon la DGCL, l'articulation des CRTE avec le volet territorial des CPER est assurée en France métropolitaine dans cinq régions²⁰⁵, mais non dans quatre autres²⁰⁶ ; en opposition aux CRTE, une région²⁰⁷ a même maintenu ses propres dispositifs contractuels.

²⁰³ Inspections générales des affaires sociales, de l'environnement et du développement durable, des finances et de l'administration, *Bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE)*, décembre 2022.

²⁰⁴ Chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte, *Communauté de communes de Petite-Terre*, 7 septembre 2022.

²⁰⁵ Occitanie, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Centre Val-de-Loire et Bourgogne-Franche-Comté.

²⁰⁶ Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France.

²⁰⁷ Nouvelle-Aquitaine.

Par ailleurs, les CRTE s'appuient sur des projets de territoire inégalement aboutis et comportent des plans d'action n'ayant pas toujours un caractère opérationnel. Seule la moitié comporte une annexe financière, ce qui nuit à la lisibilité des financements qui leur sont consacrés. Les CRTE se chevauchent avec d'autres contrats (CPER, contrats de ruralité, pactes territoriaux...), ce qui gêne l'identification des crédits contractualisés par l'État par territoire. Par ailleurs, les EPCI, principaux signataires des CRTE, n'ont pas de rôle dans la répartition et la priorisation des financements : l'État accorde directement les subventions aux porteurs de projet qui sont principalement les communes²⁰⁸.

Enfin, le maintien de nombreux appels à projet à l'initiative de l'État et de ses opérateurs (notamment l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou Ademe) apparaît contradictoire avec l'ambition d'agrégation et de transversalité des CRTE.

2 - Des difficultés d'accès de certaines collectivités aux dispositifs contractuels

Malgré l'attente des collectivités en ce sens, la contractualisation facilite rarement les démarches administratives pour obtenir les crédits prévus.

La portée trop générale de certains engagements peut concourir à cet état de fait. Ainsi, le groupement européen de coopération territoriale (GECT) SaarMoselle a conventionné avec l'État et la région dans le cadre du volet territorial du CPER 2015-2020. Or les actions subventionnables, définies de façon large et imprécise, sont potentiellement toutes éligibles. Dans ces conditions, le GECT effectue chaque année deux demandes distinctes auprès de la région et de l'État, certes sur un modèle identique, qui sont examinées par les commissions de chacun des financeurs²⁰⁹.

Par ailleurs, comme évoqué *supra*, la contractualisation n'empêche pas le maintien de multiples appels à projet ou à manifestation d'intérêt portés par l'État ou les collectivités sur des thèmes voisins, ce qui est de nature à décourager les acteurs locaux²¹⁰. La région Nouvelle-Aquitaine a

²⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, L'intercommunalité, octobre 2022.

²⁰⁹ Chambre régionale des comptes Grand Est, *Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) SaarMoselle*, juin 2021.

²¹⁰ Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, juillet 2021.

mis en place des contrats de dynamisation et de cohésion territoriale en 2018. Ceux-ci n'avaient toutefois pas vocation à se substituer aux appels à projet, mais à recenser les opérations pour les flécher vers des dispositifs d'aide dits « sectoriels » (appels à projet ou à manifestation d'intérêt...), ou sur un règlement d'aide spécialement conçu pour le contrat.

La multiplicité des contrats constitue également un défi en termes de suivi et de gestion pour les collectivités. À titre d'illustration, la communauté d'agglomération Provence Alpes Agglomération (46 communes et un peu plus de 47 000 habitants) a signé 69 conventions avec des partenaires (ARS, région, département, chambre consulaire, communes, syndicats...) ²¹¹.

Le risque apparaît que les collectivités qui ont le plus besoin d'aides contractualisées en bénéficient insuffisamment. D'une part, les préfets ne disposent pas, sauf exception, des éléments d'exécution des contrats engageant l'État qui ont été conclus pour leur ressort ; ils ne sont donc pas en mesure de les mettre en regard de la situation et des besoins financiers des collectivités. D'autre part, certaines collectivités peinent à s'inscrire dans des démarches contractuelles faute de disposer de l'ingénierie suffisante. La contractualisation est en effet fortement consommatrice en ressources administratives qualifiées : l'État doit produire le cadre contractuel, organiser la sélection et assurer le suivi des projets, tandis que les collectivités doivent formaliser une proposition et en assurer la mise en œuvre si elle est retenue. La multiplicité des partenaires alourdit les procédures. Certaines collectivités préfèrent ainsi renoncer.

Afin de remédier à ces difficultés, certains dispositifs nationaux prévoient désormais une aide à l'ingénierie et le co-financement de chefs de projet (Action cœur de ville, CRTE et plan France ruralités notamment). À ce titre, les collectivités préfèrent la mise en œuvre d'une phase de co-construction, d'assistance et de validation rapide, comme c'est le cas pour Action cœur de ville, aux appels à projet et à manifestation d'intérêt. Elles considèrent souvent que ces procédures sont lourdes, avec des critères prédéfinis et des temporalités inadaptés à leur situation ²¹².

²¹¹ Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Communauté d'agglomération Provence Alpes Agglomération*, décembre 2022.

²¹² Cour des comptes, *Le programme Action cœur de ville*, observations définitives, juin 2022.

III - Une rationalisation nécessaire des dispositifs contractuels

La contractualisation pluriannuelle, en responsabilisant les acteurs, peut contribuer à une mise en œuvre efficace des politiques publiques. L'atteinte de cet objectif dépend cependant d'une définition plus étroite des conditions de recours au contrat pour surmonter les conséquences de la fragmentation des territoires et des compétences, d'une simplification d'un paysage contractuel peu lisible et d'une portée accrue des dispositifs.

A - Poursuivre la rationalisation des compétences

1 - La contractualisation : un substitut imparfait à la redéfinition des compétences de l'État et des collectivités

L'essor des cadres contractuels visant à mieux articuler les compétences de l'État et des collectivités n'a pas permis de remédier aux incidences de leur fragmentation et de leur enchevêtrement sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Même dans les territoires qui capitalisent sur une tradition ancienne de négociation et de travail en synergie, comme la Bretagne ou, ceux qui ont mené un effort important d'articulation, comme la région Grand Est, la multiplicité des acteurs rend difficile la mise en cohérence des politiques.

La confusion qui affecte la répartition des compétences entre l'État et les collectivités d'une part et entre les collectivités d'autre part favorise la dilution des responsabilités et met en cause la totalité des acteurs si l'un d'eux s'avère défaillant. Dans le chapitre « *La décentralisation, 40 ans après, un élan à retrouver* » de son rapport public annuel 2023, la Cour a recommandé d'engager une nouvelle étape de décentralisation en poursuivant la rationalisation des compétences de l'État, qui doit mieux cibler son action en se désengageant de certains domaines et en réinvestir d'autres. De même, la répartition des compétences entre collectivités pourrait être davantage rationalisée dans une logique de « bloc de compétences », à travers notamment une départementalisation complète de la compétence sociale et le regroupement de la compétence sur les lycées et les collèges au niveau soit départemental, soit régional.

2 - Renforcer le rôle de chef de file sur les compétences partagées

S'agissant des politiques publiques qui resteront partagées, un renforcement du rôle des chefs de file par la voie législative apparaît indispensable afin de mieux articuler les interventions.

Ainsi, la loi devrait préciser les attributions du chef de file et le charger de planifier la politique partagée, produire les normes et définir les modalités d'exercice de sa mission de coordination des interventions des autres acteurs. Ainsi, les aéroports décentralisés pourraient être intégrés au périmètre « mobilité » dont les régions sont cheffes de file²¹³.

La loi pourrait également préciser la portée des conventions territoriales d'exercice concerté des 13 compétences pour lesquelles des chefs de file sont désignés (CTEC), notamment les responsabilités respectives des différentes catégories de collectivités en matière de gestion de services et d'équipements publics. Les projets d'investissement avec les modalités de cofinancement associées pourraient, par ailleurs, y être ajoutés afin de mettre en cohérence des dispositifs parfois redondants ou concurrents, en limitant les appels à projet émanant des collectivités.

Par ailleurs, les CTEC devraient être rendues obligatoires pour les compétences dont le chef de file est une commune ou une intercommunalité²¹⁴. De même, l'État pourrait être partie à ces conventions, notamment pour accorder de nouvelles délégations ou transferts de compétences.

Dans une même convention, seraient ainsi prévues les modalités d'exercice des compétences par les collectivités (et éventuellement l'État) et les flux financiers liés à celles-ci.

En application de la loi « 3DS » du 21 février 2022, les élus pourront, à compter du renouvellement de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) en 2025, déterminer librement sa composition²¹⁵. Les élus pourraient se saisir de cette opportunité pour en faire une instance opérationnelle, dans le cadre de laquelle ils développent une vision partagée des dispositifs contractuels et évaluent leur efficacité.

²¹³ Cour des comptes et chambres territoriales des comptes, *Le maillage aéroportuaire français*, Rapport public thématique, juin 2023.

²¹⁴ Comme indiqué *supra*, les conventions ne sont obligatoires que pour les compétences pour lesquelles les régions et départements sont chefs de file.

²¹⁵ Cette composition résultera de délibérations concordantes du conseil régional et de l'ensemble des conseils départementaux, après avis favorables de la majorité des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.

B - Faire du contrat un outil plus utile et efficace pour la mise en œuvre des politiques sectorielles

1 - Conditionner le recours à la contractualisation à un accord de volontés entre l'État et les collectivités

Dans son rapport public de 2008²¹⁶, le Conseil d'État a appelé à une plus grande rigueur dans l'utilisation du terme « contrat » et à une graduation de la portée normative des différentes catégories d'engagements entre l'État et les collectivités et entre les collectivités. En particulier, il invitait à préciser la valeur juridique des CPER, différente de celle d'un contrat, sans pour autant être dénuée de toute portée.

Le recours à la contractualisation ne devrait être privilégié sur l'acte unilatéral d'attribution d'une subvention ou d'évolution du cadre réglementaire que lorsque les parties sont effectivement engagées dans un partenariat. Dans cet objectif, il conviendrait que les collectivités ne soient pas tenues de souscrire de simples contrats d'adhésion, mais puissent négocier des adaptations des contrats à leurs attentes et spécificités.

Malgré une contribution importante au financement de l'enseignement supérieur (1,4 Md€ par an en moyenne entre 2018 et 2021), les régions cheffes de file pour ce domaine sont par exemple insuffisamment associées à la contractualisation quinquennale État – universités²¹⁷. Elles ont manifesté un certain désintérêt à l'égard de cette contractualisation en raison du caractère insuffisamment stratégique d'échanges qui ne leur auraient offert qu'un rôle accessoire²¹⁸. La culture administrative des ministères peu habitués à travailler de manière collaborative avec les collectivités doit ainsi évoluer.

²¹⁶ Conseil d'État, *Rapport public du Conseil d'État 2008, Considérations générales : Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, 2008.

²¹⁷ La participation des régions a été prévue par la loi de programmation de la recherche (LRL) du 24 décembre 2020 pour le volet territorial de la contractualisation et codifiée à l'article L. 718-5 du code de l'éducation.

²¹⁸ Cour des comptes, *Universités et territoires*, Rapport public thématique, février 2023.

2 - Intégrer le plus possible les dispositifs contractuels territorialisés aux CRTE et les CRTE aux CPER

Les efforts de mise en cohérence des dispositifs contractuels doivent être poursuivis, par un travail tant interministériel qu'entre les catégories de collectivités territoriales et leurs groupements.

En 2019, une charte interministérielle de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales a été établie sous la forme d'un référentiel de dix principes communs aux différents instruments contractuels²¹⁹.

La charte mentionne que, « *dans un objectif de simplification, l'État cherche à rassembler ses différents dispositifs d'intervention existants dans un contrat commun. Dans la mesure du possible, le contrat territorial vise à aboutir à un contrat unique, destiné à englober l'ensemble des politiques publiques d'intervention de l'État sur un même territoire* ».

Cet objectif d'unification des modalités d'action de l'État à l'égard d'un territoire déterminé appelle d'importants changements de pratiques au niveau interministériel, ainsi que dans les ministères eux-mêmes. C'est le cas du ministère de la culture, qui indique dans l'annexe au projet de loi de finances 2023 *Aménagement du territoire* que le rééquilibrage de l'offre artistique nécessite la réalisation d'investissements, à travers les CPER, mais aussi par des conventions bilatérales de l'État avec les collectivités territoriales, au détriment de la fonction de mise en cohérence des CPER.

Compte tenu de la diversité de leur objet et de leur calendrier, il paraît peu réaliste que tous les dispositifs contractuels propres à un territoire soient intégrés à un seul et même contrat. Certaines collectivités ont cependant effectué un indispensable effort de mise en cohérence de leurs divers engagements. Elles constituent autant d'exemples à suivre.

Un exemple de mise en cohérence des dispositifs contractuels : Brest Métropole²²⁰

La transformation d'une communauté urbaine en une métropole le 1^{er} janvier 2015 a permis à l'EPCI de participer à plusieurs dispositifs contractuels auxquels il n'aurait pu accéder, en confortant ainsi sa position de pôle structurant de la Bretagne occidentale.

²¹⁹ Elle a été diffusée aux ministères et préfets de région et est accessible en ligne.

²²⁰ Chambre régionale des comptes Bretagne, *Brest Métropole*, septembre 2020.

Le contrat métropolitain 2012-2025 constitue le volet territorialisé du CPER 2015-2020. Il consolide dans un document unique les soutiens de l'État, de la région, du département, les programmes européens et les investissements d'avenir. Il a été signé par l'État, la région, le département et la métropole. Le contrat de ville adopté ultérieurement lui a été intégré.

Malgré un décloisonnement insuffisant de l'action propre aux différents ministères et une participation faible voire inexistante des opérateurs nationaux²²¹, les CRTE demeurent un cadre de référence essentiel car ils se fondent sur le projet de territoire.

Le périmètre des CRTE devrait être élargi à d'autres domaines que ceux des deux formules contractuelles qu'ils ont remplacées (contrats de ruralité et contrats de transition écologique). Selon la DGCL, cet élargissement aurait vocation à concerner en premier lieu les domaines de l'éducation, de la culture et de la santé, ainsi que les programmes d'intervention de l'ANCT.

En outre, il conviendrait de renforcer l'articulation entre les CPER et les CRTE, insuffisamment assurée dans un grand nombre de régions, et d'impliquer plus fortement les départements dans la négociation et la conclusion de ces derniers, cet échelon contribuant le plus au financement de l'investissement des communes et des intercommunalités.

3 - Circonscrire le recours aux appels à projet et à manifestation d'intérêt

Il convient d'éviter que les appels à projet et à manifestation d'intérêt viennent concurrencer les actions contractualisées.

Ainsi, l'objet des appels à projet et à manifestation d'intérêt de l'État, de ses opérateurs, des régions et des départements devrait être recentré sur les projets expérimentaux et de différenciation des politiques publiques selon les territoires. Leurs modalités devraient mieux prendre en compte les contraintes de fonctionnement des collectivités territoriales. Leur calendrier devrait être rendu plus compatible avec le cycle budgétaire des collectivités. En outre, les services déconcentrés de l'État devraient être systématiquement informés des appels à projet et à manifestation d'intérêt et des démarches à mettre en œuvre par les collectivités afin d'y participer.

²²¹ Inspections générales des affaires sociales, de l'environnement et du développement durable, des finances et de l'administration, *Bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE)*, décembre 2022.

De manière pragmatique, les collectivités territoriales devraient se voir proposer une adaptation par avenant du contrat auquel elles sont parties si les actions prévues par les appels à projet et à manifestation d'intérêt sont de nature à l'enrichir. Les appels à projet et à manifestation d'intérêt concerneraient ainsi les collectivités non engagées dans une démarche de contractualisation et les domaines qui seraient étrangers à l'objet des contrats en vigueur.

Une alternative aux appels à projet qui poursuivent les mêmes objectifs que des enveloppes financières en vigueur pourrait résider dans l'intégration de leurs financements dans les enveloppes déconcentrées à l'investissement déléguées aux préfets.

C - Améliorer la gestion des dispositifs de contractualisation

1 - Définir plus rigoureusement le contenu des contrats

La charte interministérielle de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales de 2019 prévoit notamment que le contrat « *recense (...) les sources de financement des actions qu'il peut mobiliser, soit directement soit au travers de ses différents opérateurs* », « *précise les conditions d'accès* », « *assure la complémentarité des acteurs publics et privés* », articule les interventions de l'État avec celles des autres financeurs, notamment des régions et des départements « *en respectant les règles de répartition des compétences et de participation minimale* », « *intègre les différentes sources de financement proposées par les politiques européennes* », « *donne une visibilité pluriannuelle des engagements de l'État et des collectivités territoriales à travers une maquette financière* » qui « *représente la capacité des acteurs du contrat à s'engager sur le socle initial, le cœur du contrat* ».

De l'application de ces principes dépendent l'engagement effectif des parties, le caractère opérationnel des contrats et la visibilité pluriannuelle nécessaire à la concrétisation des projets. Trop souvent, les contrats conservent cependant le caractère de déclarations d'intention.

La charte interministérielle pourrait poser un principe de conditionnalité des financements prévus par les dispositifs contractuels infra-départementaux à la conformité de ces mêmes dispositifs au CRTE. La vérification de cette conformité par l'État (préfet ou ministère), les régions et les départements conditionnerait l'attribution de subventions aux collectivités du « bloc communal ». À cet égard, la circulaire relative au

fonds vert²²² traduit un effort de mise en cohérence mutuelle avec les CRTE : les préfets sont invités à identifier des projets des CRTE que le fonds vert pourrait financer et à veiller à intégrer aux CRTE des projets financés par le fonds vert qui n'y seraient pas inscrits.

En outre, la mise en place d'annexes financières détaillant les engagements pluriannuels de l'ensemble des financeurs et obéissant le cas échéant à des modèles normalisés prescrits par la voie réglementaire devrait être généralisée.

2 - Renforcer le pilotage et l'évaluation des dispositifs de contractualisation

La charte interministérielle de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales de 2019 prévoit que les contrats comportent une annexe consacrée aux indicateurs de suivi et aux modalités d'évaluation et que ces indicateurs font l'objet d'un *reporting* et d'un suivi systématiques.

Les modalités de remontée des indicateurs et de suivi financier doivent être anticipées dès la création des dispositifs contractuels afin de fournir aux acteurs locaux les outils nécessaires à la production des données permettant une évaluation nationale consolidée. À cet égard, les outils indispensables à un suivi national efficace des CPER et CRTE restent à mettre en place.

En outre, il conviendrait de systématiser la réunion *a minima* annuelle de comités de pilotage afin que les parties prenantes puissent faire un point d'avancement et anticiper l'exécution financière du contrat de l'année suivante.

Le renforcement du pilotage des contrats par l'État passe également par la mise à disposition du préfet d'un tableau de bord, régulièrement mis à jour, recensant sur son territoire l'ensemble des contrats en vigueur et des financements de l'État et de ses opérateurs relatifs à ces derniers.

Enfin, le Parlement et les collectivités territoriales devraient être mieux informés des engagements pluriannuels de l'État au titre des dispositifs contractuels. À cette fin, il conviendrait de compléter les documents d'information qui accompagnent le projet de loi de finances, afin de distinguer au sein des programmes budgétaires les autorisations d'engagement et les crédits de paiement spécifiquement consacrés aux principaux dispositifs contractuels et d'en établir la synthèse.

²²² Circulaire du 14 décembre 2022 relative au déploiement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (fonds vert).

3 - Faciliter le recours aux contrats par les collectivités

Les dispositifs contractuels doivent être rendus plus accessibles aux collectivités, notamment celles de petite taille ou fragiles, qui ne disposent pas toujours des compétences techniques nécessaires.

Cela implique en premier lieu de mieux recenser les dispositifs existants et d'en améliorer la visibilité. La *start-up* d'État Aides-territoires²²³ a développé une plateforme qui vise à donner de la visibilité aux aides de toute nature auxquelles les collectivités sont susceptibles d'être éligibles en fonction de leur territoire géographique. Début juin 2023, elle recensait 3 836 dispositifs proposés par 982 financeurs différents et 54 programmes nationaux. Bien qu'abondantes, les informations fournies ne sont pas exhaustives, ce qui témoigne de la très grande variété des aides (locales, nationales, européennes) auxquelles les collectivités, notamment les communes et les intercommunalités, sont susceptibles de prétendre. L'Agence nationale de la cohésion des territoires travaille à la mise en place d'un portail plus global et accessible aux élus.

Enfin, des documents-types communs aux financeurs pourraient être mis en place afin de réduire la charge administrative supportée par les collectivités qui sollicitent des concours financiers. L'État, la région Hauts-de-France et les départements de l'Aisne et du Nord ont prévu une simplification de cette nature dans le cadre du Pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache.

²²³ Elle est portée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et bénéficie du soutien de l'ANCT et de la direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La contractualisation est un outil souple préféré par l'État et les collectivités aux décisions unilatérales. Pour l'État, c'est un levier pour orienter les investissements et les pratiques dans des champs d'action dont il n'a plus la compétence, pour expérimenter des actions nouvelles et pour différencier son action territoriale. Aux collectivités, la contractualisation offre une légitimité politique et des financements pour leurs projets.

La diversité d'objectifs assignés à la contractualisation se traduit par des dispositifs si nombreux qu'ils ne peuvent être exhaustivement recensés. L'État a développé un grand nombre de formules contractuelles. Les régions et les départements ont créé leurs propres dispositifs, parfois concurrents entre eux ou avec ceux de l'État. En outre, les outils conventionnels prévus par la loi afin de mieux articuler l'exercice de leurs compétences respectives restent peu utilisés.

La complexité du paysage des dispositifs contractualisés a pour corollaire l'absence de vision globale des moyens financiers qui leur sont consacrés. Les dispositifs mobilisent diverses sources de financement sans qu'une information consolidée et par dispositif ne soit établie à l'attention du Parlement.

La contractualisation ne peut qu'en partie 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 collectivités. Dans ce contexte, un renforcement du rôle des collectivités chefs de file et des conventions territoriales d'exercice des compétences apparaissent souhaitables pour améliorer l'efficacité de l'action publique.

S'agissant des contrats passés par l'État avec les collectivités territoriales, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 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 (ministères de l'intérieur et des outre-mer et de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
-

Liste des abréviations

| | |
|-------------|--|
| AC..... | Attribution de compensation |
| ADEME | Agence de la transition écologique |
| AIS | Allocation individuelle de solidarité |
| ANAH..... | Agence nationale de l'habitat |
| ANCT..... | Agence nationale de la cohésion des territoires |
| ANRU..... | Agence nationale de la rénovation urbaine |
| AOM | Autorité organisatrice de la mobilité |
| APA..... | Allocation personnalisée d'autonomie |
| APL..... | Aide personnalisée au logement |
| CCEC | Commission consultative sur l'évaluation des charges |
| CCT..... | Contrat de convergence et de transformation |
| CFE | Cotisation foncière des entreprises |
| CFL | Comité des finances locales |
| CGCT..... | Code général des collectivités territoriales |
| CIF | Coefficient d'intégration fiscale |
| CNAF..... | Caisse nationale des allocations familiales |
| CNSA..... | Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie |
| CPER..... | Contrat de plan État-Région |
| CRTE | Contrat de relance et de transition écologique |
| CTAP..... | Conférence territoriale de l'action publique |
| CTEC | Conventions territoriale d'exercice des compétences |
| CTU..... | Collectivité territoriale unique |
| CVAE | Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises |
| DACOM..... | Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer |
| DCRTP..... | Dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle |
| DDEC..... | Dotation départementale d'équipement des collèges |
| DETR..... | Dotation d'équipement des territoires ruraux |
| DFM..... | Dotation de fonctionnement minimale |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales |
| DGD | Dotation générale de décentralisation |
| DGD | Dotation globale d'équipement |

| | |
|--------------|---|
| DGF | Dotation globale de fonctionnement |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques |
| DMTO | Droits de mutation à titre onéreux |
| DNP..... | Dotation nationale de péréquation |
| DPU..... | Dotation de péréquation urbaine |
| DPV..... | Dotation politique de la ville |
| DRAC | Direction régionale des affaires culturelles |
| DSC..... | Dotation de solidarité communautaire |
| DSID..... | Dotation de soutien à l'investissement des départements |
| DSIL..... | Dotation de soutien à l'investissement local |
| DSR..... | Dotation de solidarité rurale |
| DSU..... | Dotation de solidarité urbaine |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| FCTVA | Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée |
| FNDAT | Fonds national d'aménagement et de développement du territoire |
| FNGIR..... | Fonds national de garantie individuelle des ressources |
| FPIC | Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales |
| FSR | Fonds de solidarité régional |
| FSDRIF | Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France |
| FSRIF..... | Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France |
| GEMAPI | Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations |
| IFER | Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux |
| LFI..... | Loi de finances initiale |
| LOLF..... | Loi organique relative aux lois de finances |
| MAPTAM.... | Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| NOTRé..... | Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République |
| OFGL | Observatoire des finances et de la gestion publique locales |
| PCH..... | Prestation de compensation du handicap |
| PETR..... | Pôle d'équilibre territorial et rural |
| PFI..... | Potentiel financier |
| PFIA | Potentiel financier agrégé |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PTRTE | Pacte territorial de relance et de transition écologique |
| QPV..... | Quartier de la politique de la ville |
| RAP..... | Rapport annuel de performance |

| | |
|--------------|---|
| RCT | Loi de réforme des collectivités territoriales |
| RRF | Recettes réelles de fonctionnement |
| RSA | Revenu de solidarité active |
| TASCOM | Taxe sur les surfaces commerciales |
| TEOM | Taxe d'enlèvement des ordures ménagères |
| TFPB | Taxe foncière sur les propriétés bâties |
| TFPNB | Taxe foncière sur les propriétés non bâties |
| THLV | Taxe d'habitation sur les logements vacants |
| THRS | Taxe d'habitation sur les résidences secondaires |
| TICPE | Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques |
| TLPE | Taxe locale sur la publicité extérieure |
| TRV | Tarif réglementé de vente |
| TSCA | Taxe spéciale sur les conventions d'assurances |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| 3DS | Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique |

Annexes

| | |
|---|-----|
| Annexe n° 1 : règles relatives au vote des taux des impôts directs locaux par les collectivités..... | 186 |
| Annexe n° 2 : les dispositifs de péréquation financière : présentation détaillée..... | 188 |
| Annexe n° 3 : les facultés d'adaptation de la péréquation du FPIC au sein des EPCI..... | 212 |
| Annexe n° 4 : les indicateurs de charges | 213 |
| Annexe n° 5 : le potentiel financier et ses adaptations | 215 |
| Annexe n° 6 : les dimensions péréquatrices des dotations de soutien à l'investissement local | 218 |
| Annexe n° 7 : analyse des incidences de la péréquation verticale de la DGF sur la situation des communes de toutes les strates démographiques | 219 |
| Annexe n° 8 : récapitulatif des principaux dispositifs contractuels en vigueur en 2022 | 222 |
| Annexe n° 9 : une place marginale de la contractualisation des collectivités territoriales dans le cadre de la commande publique | 227 |
| Annexe n° 10 : le bilan 2021 du fléchage des crédits de la DETR et de la DSIL vers des projets faisant l'objet d'une contractualisation..... | 228 |
| Annexe n° 11 : la disparité des informations relatives aux crédits faisant l'objet d'une contractualisation dans les annexes au projet de loi de finances | 230 |

Annexe n° 1 : règles relatives au vote des taux des impôts directs locaux par les collectivités

Le tableau n°1 du rapport présente différents niveaux de pouvoir des collectivités sur les impôts ayant des bases territoriales.

Les collectivités disposent de marges variables sur le niveau et la variation des taux des impôts directs locaux, dont les principales sont les suivantes.

1- Le plafonnement des taux

Plusieurs taux de fiscalité locale sont encadrés par des moyennes ou des liaisons avec d'autres taux.

Il en va ainsi pour la taxe foncière et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)⁴⁵³, dont les taux votés par les communes, conformément à l'article 1636 B septies I du code général des impôts (CGI) ne peuvent excéder :

- soit 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département (ou des communes situées dans la métropole de Lyon pour la THRS) ;
- soit 2,5 fois le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé (seule référence pour la ville de Paris).

Outre ces évolutions propres à chaque impôt ou taxe, des règles de liaison entre taux existent. Elles ont été en partie modifiées à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui faisait figure de taxe pivot. Le principe retenu par la loi de finances pour 2020 a consisté à faire de la taxe sur le foncier bâti l'imposition pivot en matière de lien entre les taux.

Ainsi, la CFE et la THRS (à compter de 2023, année du dégel du taux arrêté en 2020) voient leurs taux liés à celui de la taxe sur le foncier bâti (ou du taux pondéré de la TFB et de la TFNB). Une baisse du taux de la TFB peut donc avoir des conséquences sur d'autres impôts locaux.

⁴⁵³ Taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'association des maires de France propose d'assouplir les règles de lien entre les taux, afin de laisser les collectivités organiser leur politique fiscale.

Certaines taxes ne sont pas soumises à un taux plafond national mais font néanmoins l'objet d'un encadrement. Ainsi, le taux de la TEOM ne peut être disproportionné par rapport aux charges que la taxe doit couvrir.

2- L'encadrement des variations

Lorsque le taux de fiscalité professionnelle unique ou de zone⁴⁵⁴ de l'année précédente est inférieur à 75 % de la moyenne de leur catégorie constatée l'année précédente au niveau national, les EPCI peuvent fixer leur taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) dans cette limite. Cette règle de niveau est complétée par une règle relative aux variations : l'augmentation du taux ne peut dépasser 5 % (article 1636 B *sexies* I.5 du CGI). Cette même règle s'applique également en matière de fiscalité éolienne unique (FEU).

Les taux de THRS, de taxes foncières et de CFE peuvent évoluer librement entre eux (article 1636 B *sexies* du CGI). Cette liberté est toutefois limitée. Ainsi, le taux de la CFE ne peut augmenter plus que le taux de la taxe d'habitation ou, si cette augmentation est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition. En outre, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Des règles équivalentes s'appliquent en cas de baisse. Toutefois, l'article 1636 B *sexies* I-2 autorise les communes et EPCI à fiscalité propre à diminuer les taux de taxes foncières qui étaient supérieurs à la fois :

- au taux moyen national de chaque taxe des collectivités du même type ;
- au taux de CFE de l'année précédente de la collectivité.

⁴⁵⁴ La fiscalité de zone correspond à la fiscalité intercommunale appliquée aux seules zones d'activité économique (ZAE), les autres entreprises hors zone étant soumises à la fiscalité communale et à la fiscalité additionnelle intercommunale.

Annexe n° 2 : les dispositifs de péréquation financière : présentation détaillée

A - Les communes et les intercommunalités

| <i>1 – Péréquation verticale</i> | |
|---|--|
| <i>Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU, dotation de la DGF)</i> | |
| <i>Montant 2023</i> | 2 479 034 479 €. |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 694 communes de 10 000 habitants et plus et 127 communes de de 5 000 à 9 999 habitants. |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>Les deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.</p> <p>Le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.</p> <p>Les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur à deux fois et demi le potentiel financier moyen par habitant des communes de même groupe démographique ne sont pas éligibles.</p> |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>L'indice synthétique de ressources et de charges est identique pour les deux strates mais calculé distinctement. Il est constitué :</p> <p>1° du rapport entre le potentiel financier par habitant des communes de 10 000 habitants et plus ou de 5 000 à 9 999 habitants (les « communes concernées ») et le potentiel financier par habitant de la commune ;</p> <p>2° du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes concernées ;</p> <p>3° du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans les communes concernées ;</p> <p>4° du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes concernées et le revenu par habitant de la commune.</p> <p>L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 30 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 30 % et le quatrième par 25 %.</p> <p>Le montant attribué est égal au produit de la population par la valeur de l'indice, pondéré par l'effort fiscal (dans la limite de 1,3) et par un coefficient variant uniformément de 4 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.</p> <p>Ce produit est majoré par deux coefficients multiplicateurs visant à prendre en compte l'importance relative de la population résidant dans des quartiers défavorisés :</p> |

| 1 – Péréquation verticale | |
|--|--|
| | <p>- le premier coefficient est égal à un, augmenté du rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et des quartiers prioritaires de la politique de la ville et la population de la commune ;</p> <p>- le second est égal à un, augmenté du rapport entre la population des zones franches urbaines et la population de la commune.</p> <p>Compte tenu du caractère limitatif de la dotation, le produit précité est multiplié par une valeur de point.</p> |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | <p>Les communes éligibles l'année précédente et qui le restent perçoivent un montant de DSU au moins égal à celui de l'année précédente.</p> <p>L'augmentation annuelle de la dotation ne peut dépasser 4 M€.</p> <p>Quatre garanties s'appliquent quand une commune cesse d'être éligible à la DSU :</p> <ul style="list-style-type: none"> - lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente ; - lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation à la suite d'une baisse de sa population en deçà du seuil de 5 000 habitants, elle perçoit, à titre de garantie pour les neuf exercices suivants, une attribution calculée en multipliant le montant de dotation perçu la dernière année où la commune était éligible par un coefficient égal à 90 % la première année et diminuant ensuite d'un dixième chaque année ; - lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation en raison de son potentiel financier du fait de l'adoption d'une fiscalité professionnelle unique par l'EPCI dont elle est membre, elle perçoit, pendant cinq ans, une attribution calculée en multipliant le montant de dotation perçu la dernière année où la commune était éligible par un coefficient égal à 90 % la première année et diminuant ensuite d'un dixième chaque année ; - les communes nouvelles, qu'elles soient éligibles ou non à la DSU, perçoivent pendant trois ans une attribution au moins égale à la somme des montants de DSU attribués aux anciennes communes ayant fusionné l'année précédant la création de la commune nouvelle. <p>Ces garanties ne sont pas cumulables entre elles. Est appliquée la garantie la plus favorable.</p> |

| Dotation de solidarité rurale (DSR, dotation de la DGF) | |
|--|---|
| <i>Montant 2023</i> | 1 939 125 162 €, dont : - 709 292 829 € pour la fraction « bourg-centre » ; - 778 308 341 € pour la fraction « péréquation » ; - 451 523 992 € pour la fraction « cible ». |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 4 217 communes pour la fraction « bourg-centre ». 32 995 pour la fraction « péréquation ». 10 930 pour la fraction « cible ». |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>La DSR est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.</p> <p>Elle comporte trois fractions :</p> <p>a) La fraction « bourg – centre » est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants chefs lieux de cantons ou bureaux centralisateurs ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, au 1^{er} janvier 2014.</p> <p>Sont exclues : les communes situées dans une unité urbaine (représentant au moins 10 % de la population ou ayant plus de 250 000 habitants et comptant une commune de plus de 100 000 habitants ou bien chef lieu de département) ; les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.</p> <p>b) La fraction « péréquation » est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.</p> <p>c) La fraction cible est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants (ou aux communes nouvelles) considérées comme rurales au sens de la grille de densité de l'Insee, parmi celles éligibles au moins à l'une des deux premières fractions, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique.</p> <p>Cet indice est composé pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen des communes appartenant au même groupe démographique et pour 30 % du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes du groupe précité et celui de la commune.</p> <p>Les deux fractions « péréquation » et « bourg – centre » sont alternatives, tandis que la fraction « cible » est cumulative avec l'une ou l'autre de ces deux fractions.</p> |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>a) Le montant de l'attribution de la fraction « bourg – centre » revenant à chaque commune est déterminé en fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la population dans la limite de 10 000 habitants ; - de l'écart entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants et le potentiel financier par habitant de la commune ; - de l'effort fiscal de la commune dans la limite de 1,2 ; |

| | |
|---|---|
| | <p>- d'un coefficient multiplicateur égal à 1,3 pour les communes en zones de revitalisation rurale.</p> <p>b) La fraction « péréquation » est répartie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour 30 % de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ; - pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; la longueur de la voirie est doublée pour les communes situées en zone de montagne et pour les communes insulaires. <p>Les communes insulaires sont non reliées au continent par une infrastructure routière et comprennent une seule commune ou un seul établissement public de coopération intercommunale ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de trois à seize ans domiciliés dans la commune, établi lors du dernier recensement ; - pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel financier par hectare de la commune et le potentiel financier moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants. <p>Le montant de la fraction « péréquation » est la somme de ces quatre éléments.</p> <p>c) Le montant de la fraction « cible » est calculé dans les mêmes conditions que le montant de la fraction « péréquation ».</p> <p>Compte tenu du caractère limitatif des dotations, leur calcul fait intervenir une valeur de point.</p> |
| <p><i>Plafonnement / encadrement des variations</i></p> | <p>Depuis 2023, l'attribution d'une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 %, ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.</p> <p>Depuis 2019, les communes qui deviennent inéligibles aux fractions « bourg-centre » et « cible » de la DSR perçoivent, l'année de sortie, une attribution non renouvelable égale à la moitié de celle de l'année précédente.</p> |

| <i>Dotation nationale de péréquation (DNP, dotation de la DGF)</i> | |
|---|---|
| <i>Montant 2023</i> | 741 225 298 €. |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 21 432 communes. |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>La DNP comprend une part principale et une part majoration.</p> <p>a) Part principale :</p> <p>Les communes de métropole doivent remplir les deux conditions cumulatives suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. - l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique. <p>Des mécanismes dérogatoires (« codes ») bénéficient à certaines communes : communes ayant un potentiel financier par habitant inférieur à 105 % du potentiel fiscal moyen et un effort fiscal compris entre 85 % et 100 % de l'effort fiscal moyen (montant attribué réduit de moitié) ; communes ayant un potentiel financier par habitant inférieur à 105 % du potentiel fiscal moyen et un taux de cotisation foncière des entreprises plafonné ; communes ayant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants, ayant un potentiel financier inférieur ou égal à 85 % du potentiel moyen et ayant un effort fiscal supérieur à 85 % de l'effort moyen des communes de la même strate démographique (montant attribué égal à celui de droit commun).</p> <p>Si une commune est éligible à plusieurs titres, est pris en compte celui qui conduit au montant attribué le plus élevé.</p> <p>b) Part majoration :</p> <p>Les communes de métropole doivent remplir les trois conditions cumulatives suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - être éligible à la part principale ; - avoir moins de 200 000 habitants ; - avoir un potentiel fiscal relatif aux seuls produits post – taxe professionnelle par habitant inférieur de 15 % à la moyenne de la strate démographique à laquelle elles appartiennent. <p>Les produits post-TP correspondent aux produits potentiels (cotisation foncière des entreprises) et effectifs (CVAE, IFER, TASCOM, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, prélèvement sur recettes compensant la réduction de moitié des bases de la cotisation foncière des entreprises relatives à des locaux industriels) qui ont remplacé la taxe professionnelle.</p> |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>a) Part principale :</p> <p>L'attribution par habitant revenant à chaque commune de métropole éligible est déterminée en fonction de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune.</p> |

| <i>Dotation nationale de péréquation (DNP, dotation de la DGF)</i> | |
|---|---|
| | <p>Les communes dont l'effort fiscal est compris entre 85 % et 100 % de l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique perçoivent un montant réduit de moitié.</p> <p>b) Part majoration :</p> <p>L'attribution par habitant revenant à chaque commune de métropole éligible est déterminée en fonction de l'écart relatif entre les produits post-TP par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et les produits post-TP par habitant de la commune.</p> <p>Compte tenu du caractère limitatif du calcul de la dotation, son calcul fait intervenir une valeur de point.</p> |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | <p>L'attribution au titre de la part principale ou de la part majoration ne peut être ni inférieure à 90 %, ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.</p> <p>Une garantie non renouvelable est versée aux communes éligibles à la part principale l'année précédente qui n'en remplissent plus les conditions d'éligibilité (50 % du montant versé).</p> |

| <i>Dotations d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)</i> | |
|--|--|
| <i>Montant 2023</i> | <p>367 758 032 €, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 67 598 568 € pour la dotation unique destinée aux communes des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna) et de Nouvelle Calédonie ; s'y ajoute une majoration de 637 000 habitants pour les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon ; - 129 601 514 € pour la dotation « socle » destinée aux communes des départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution ; s'y ajoute une majoration de 1 500 000 € pour les communes de Guyane ayant bénéficié de la redevance des mines ; - 131 101 814 € pour la dotation de péréquation destinée aux communes des départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution, qui existe depuis 2020. |
| <i>Détermination du montant total de la DACOM</i> | <p>Le montant de la DACOM est calculé en appliquant un ratio démographique au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au plan national.</p> <p>Ce ratio est égal au rapport, majoré de 63 % en 2023 (56,5 % en 2022, 48,9 %), entre la population des communes d'outre-mer et la population totale des communes françaises.</p> |
| <i>Détermination du montant des trois dotations de la DACOM</i> | <p>Le montant de la dotation unique destinée aux communes de Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna est calculé en appliquant un ratio démographique au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au plan national. Ce ratio est égal au rapport, majoré de 35 %, entre la population des communes des collectivités précitées et la population totale des communes françaises.</p> <p>Le montant de la dotation « socle » destinée aux communes de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion est égal à 65 % du montant des deux sous-enveloppes versées à ces communes au titre de la DACOM.</p> <p>Le montant de la dotation de péréquation est égal à la différence entre le montant total de la DACOM et les montants de la dotation unique et de la dotation socle et de leurs majorations respectives.</p> |
| <i>Nombre de bénéficiaires</i> | 215 communes au total. |
| <i>Éligibilité et modalités de calcul de la dotation unique</i> | La dotation est répartie entre l'ensemble des communes de chacune des collectivités de l'article 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie en fonction de critères de population, de ressources et de charges de nature et de proportion variables. |
| <i>Éligibilité et modalités de calcul de la dotation socle</i> | <p>La dotation est répartie entre l'ensemble des communes des départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour la sous-enveloppe DSU-DSR : proportionnellement à leur population ; - pour la sous-enveloppe DNP : pour moitié proportionnellement à leur population ; pour moitié proportionnellement au montant total des sommes comprises dans les rôles généraux émis au titre des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. |

| | |
|--|--|
| <p><i>Éligibilité et modalités de calcul de la dotation de péréquation</i></p> | <p>Chaque commune des départements et régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution perçoit la dotation de péréquation.</p> <p>Le montant attribué à chaque commune est déterminé à partir de sa population et d'un indice synthétique de ressources et de charges. Cet indice est déterminé en faisant la somme de cinq rapports :</p> <ul style="list-style-type: none"> - entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des communes des DROM et celui de la commune ; - entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des communes des DROM et celui de la commune ; - entre la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population de la commune et cette même proportion pour l'ensemble des communes des DROM ; - entre la proportion de bénéficiaires d'aides au logement (y compris conjoint et personnes à charge) dans le nombre total de logements et cette même proportion pour l'ensemble des communes des DROM ; - entre la proportion d'enfants de trois à seize ans dans la population de la commune et cette même proportion pour l'ensemble des communes des DROM. <p>Le premier rapport est pris en compte à hauteur de 50 % et les quatre autres à 100 %.</p> <p>L'indice synthétique est multiplié par 1,5 pour les communes de plus de 10 000 habitants qui sont chefs lieux de département ou d'arrondissement.</p> |
| <p><i>Plafonnement / encadrement des variations</i></p> | <p>Depuis 2020, la somme des attributions d'une commune au titre de la dotation « socle » et de la dotation de péréquation ne peut être inférieure au montant par habitant de DACOM perçu en 2019 (qui ne comprenait pas de dotation de péréquation, entrée en vigueur en 2020). Le cas échéant, l'ajustement est opéré au sein de la dotation de péréquation.</p> |

| Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) | |
|--|--|
| <i>Montant</i> | 284 278 401 €. |
| <i>Nombre de bénéficiaires</i> | Non communiqué. |
| <i>Critères d'attribution et modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | Depuis 2012, le montant national est réparti entre les fonds départementaux proportionnellement aux montants versés par ces fonds départementaux au titre de 2009. Le conseil départemental répartit le montant départemental « à partir de critères objectifs qu'il définit, entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les agglomérations nouvelles défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal, déterminé selon la législation en vigueur au 1 ^{er} janvier de l'année de la répartition ou par l'importance de leurs charges ». |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | Selon le souhait des conseils départementaux. |

| <i>Dotation d'intercommunalité (dotation de la DGF)</i> | |
|--|---|
| <i>Montant 2023</i> | 1 683 271 339 €. |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 1 235 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant une dotation d'un montant > 0. |
| <i>Critères d'attribution et modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>La dotation d'intercommunalité est répartie entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à raison de 30 % pour la dotation de base et de 70 % pour la dotation de péréquation.</p> <p>a) La dotation de base :</p> <p>Le montant attribué à chaque EPCI est calculé en fonction de la population totale des communes regroupées et du coefficient d'intégration fiscale (CIF).</p> <p>b) La dotation de péréquation :</p> <p>Le montant attribué à chaque EPCI est calculé en fonction de la population des communes que l'EPCI regroupe au 1^{er} janvier de l'année de répartition, pondérée par le CIF, multiplié par la somme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du rapport entre le potentiel fiscal par habitant moyen des EPCI appartenant à la même catégorie et le potentiel fiscal par habitant de l'établissement ; - du rapport entre le revenu par habitant moyen des EPCI et le revenu par habitant de l'EPCI. La population prise en compte est la population totale. <p>Le CIF est égal au rapport entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les produits fiscaux locaux perçus directement par l'EPCI à fiscalité unique ; - la totalité des produits fiscaux locaux perçus par l'EPCI, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire. <p>Pour apprécier plus précisément l'intégration fiscale des EPCI à fiscalité unique, le CIF est minoré des dépenses de transferts versées par les EPCI à fiscalité propre aux communes membres (sauf pour les communautés urbaines à fiscalité additionnelle).</p> <p>Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF sont l'attribution de compensation (qui correspond à la différence entre la fiscalité économique transférée à l'EPCI et les charges transférées par les communes – membres à ce dernier) et la moitié de la dotation de solidarité communautaire (uniquement la moitié de la DSC pour les communautés de communes, qui ne sont pas admises à verser, ni à recevoir d'AC).</p> <p>Le CIF des métropoles fait l'objet d'une pondération par un coefficient de 1,1.</p> <p>Le CIF d'un EPCI ne peut être inférieur à un plancher de 0,6.</p> |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | <p>Les EPCI à fiscalité propre ayant trois années et plus ne peuvent percevoir une dotation par habitant inférieure à 95 % du montant de l'année précédente. Bénéficient d'une dotation au moins égale à celle de l'année précédente les EPCI dont le coefficient d'intégration fiscale dépasse un certain seuil (0,5 pour les communautés de communes, 0,35 pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles) et les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à un certain seuil (60 % du potentiel fiscal moyen de leur</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>catégorie). D'autres garanties s'appliquent en cas de création, de fusion ou de transformation. Si plusieurs garanties sont applicables, est appliquée la garantie la plus favorable.</p> <p>Un EPCI à fiscalité propre ne peut percevoir une attribution par habitant supérieure à 110 % du montant perçu au titre de l'année précédente. Ce plafonnement ne s'applique pas aux communautés de communes de moins de 20 001 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel fiscal par habitant moyen des communautés de communes de la même catégorie et dont la dotation par habitant perçue l'année précédente est inférieure à 50 % de la dotation moyenne par habitant perçue par les EPCI à fiscalité propre l'année précédente.</p> |
|--|---|

| 2 – Péréquation horizontale | |
|--|---|
| Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) | |
| <i>Montant</i> | 1 000 000 000 €. |
| <i>Nombre de contributeurs</i> | 658 EPCI contributeurs + Paris. |
| <i>Nombre de bénéficiaires</i> | 779 EPCI bénéficiaires + une commune isolée (non membre d'une intercommunalité) en métropole et 53 communes isolées en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna. |
| <i>Critères de prélèvement</i> | <p>Sont contributeurs au FPIC : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées ou considérées comme telles (Paris) de métropole et des départements et régions d'outre-mer (hors Mayotte), dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé moyen par habitant constaté au niveau national.</p> <p>Sont exonérées de prélèvement au titre du FPIC les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants et les 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles l'année précédente à la DSU et les 2 500 premières communes éligibles à la fraction « cible » de la DSR.</p> |
| <i>Modalités de calcul du prélèvement à la charge des contributeurs</i> | <p>Le prélèvement sur l'ensemble intercommunal éligible au prélèvement est calculé en fonction d'un indice synthétique composé de l'addition :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'écart relatif entre le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal et 0,9 fois le potentiel financier agrégé moyen par habitant au niveau national ; - de l'écart relatif du revenu par habitant de l'ensemble intercommunal au revenu par habitant moyen. <p>Ces critères sont pondérés respectivement à hauteur de 75 % et de 25 %.</p> <p>Le montant du prélèvement est calculé de telle sorte que la somme des prélèvements soit égale à 1 000 000 000 €. À cette fin, l'indice synthétique est multiplié par une valeur de point.</p> |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations du prélèvement</i> | <p>Le prélèvement dû au titre du FPIC par une commune membre d'un EPCI qui serait par ailleurs contributrice l'année précédente au FSRIF est minoré du montant de la contribution au titre du FSRIF.</p> <p>Cas particulier de Paris : la somme des prélèvements FPIC de l'année et FSRIF de l'année précédente ne peut excéder 14 % des ressources fiscales agrégées.</p> |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>Bénéficient du FPIC 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines).</p> <p>Cet indice est composé de la somme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du rapport entre le potentiel financier agrégé moyen par habitant et le potentiel financier agrégé par habitant de l'ensemble intercommunal ; - du rapport entre le revenu moyen par habitant de métropole ou des DROM (pour les ensembles intercommunaux des DROM) et le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal ; |

| | |
|--|---|
| | <p>- du rapport entre l'effort fiscal de l'ensemble intercommunal et l'effort fiscal moyen. L'effort fiscal prend en compte les taxes foncières et la taxe d'habitation.</p> <p>Les trois rapports précités sont respectivement pondérés à hauteur de 20 %, 60 % et 20 %.</p> |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Une quote-part destinée aux communes et intercommunalités à fiscalité propre des collectivités d'outre-mer (DROM de l'article 73 de la Constitution, collectivités de l'article 74 et Nouvelle Calédonie) est prélevée sur le montant total des ressources du fonds. Son montant est égal au montant total pondéré par un coefficient démographique égal au rapport, majoré de 33 %, entre la population des collectivités d'outre-mer et la population française totale. Deux sous-enveloppes sont ensuite calculées pour les DROM hors Mayotte et les autres collectivités d'outre-mer.</p> <p>Le montant du versement à chaque ensemble intercommunal éligible correspond au produit de l'indice synthétique des ressources et des charges et de la population. Il est calculé de telle sorte que la somme des versements des ensembles intercommunaux soit égale à 1 000 000 000 €. À cette fin, l'indice synthétique est multiplié par une valeur de point.</p> |

| Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) | |
|--|---|
| <i>Montant 2023</i> | 350 000 000 €. |
| <i>Nombre de contributeurs en 2023</i> | 144 communes. |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 200 communes. |
| <i>Critères de prélèvement</i> | Contribuent au fonds toutes les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. |
| <i>Modalités de calcul du prélèvement à la charge des contributeurs</i> | <p>Le montant du prélèvement correspond au produit de la population DGF de la commune et d'un indice synthétique élevé au carré. Celui-ci est composé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour 20 % de l'écart relatif entre le revenu par habitant de la communes et 50 % du revenu moyen par habitant régional ; - pour 80 % de l'écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant régional. <p>Le montant du prélèvement est calculé de telle sorte que la somme des prélèvements soit égale à 350 000 000 €. À cette fin, l'indice synthétique est multiplié par une valeur de point.</p> |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations du prélèvement</i> | <p>Le montant du prélèvement ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'année N-1.</p> <p>Les communes d'Île-de-France faisant partie des 150 premières communes de 10 000 habitants et plus éligibles à la DSU bénéficient d'une exonération de contribution au FSRIF.</p> <p>Les communes nouvellement contributrices bénéficient d'un abattement de 50 % sur leur contribution.</p> <p>Les communes dont la contribution dépasse d'au moins 25 % celle de l'année précédente bénéficient d'un abattement.</p> <p>Le prélèvement dû au titre du FPIC par une commune membre d'un EPCI qui serait par ailleurs contributrice l'année précédente au FSRIF est minoré du montant de la contribution au titre du FSRIF.</p> <p>Cas particulier de Paris : la somme des prélèvements FPIC de l'année et FSRIF de l'année précédente ne peut excéder 14 % des ressources fiscales agrégées.</p> |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>Sont éligibles à un versement les communes dont la population DGF est supérieure à 5 000 habitants et dont la valeur d'un indice synthétique est supérieure à l'indice synthétique médian de l'ensemble des communes d'Île-de-France.</p> <p>Cet indice synthétique prend en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune ; - le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale des communes de plus de 5 000 habitants ; - le rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune. |

| | |
|--|--|
| | Ces trois rapports sont pondérés à hauteur respectivement de 50 %, 25 % et 25 %. |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Le montant du versement correspond au produit de la population DGF, de l'indice synthétique et d'un coefficient multiplicateur (allant de 4 à 0,5), qui est fonction du rang de la commune déterminé à partir du classement par ordre décroissant de valeur des indices synthétiques des communes éligibles à un versement du FSRIF.</p> <p>Le montant du prélèvement est calculé de telle sorte que la somme des prélèvements soit égale à 350 000 000 €. À cette fin, l'indice synthétique est multiplié par une valeur de point.</p> |

| <i>Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement (droits de mutation à titre onéreux ou DMTO)</i> | |
|--|--|
| <i>Montant</i> | |
| <i>Nombre de bénéficiaires</i> | Potentiellement l'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer, soit 32 733 au 1 ^{er} janvier 2023. |
| <i>Modalités de prélèvement</i> | Le fonds est financé par une taxe additionnelle de 1,20 % aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux. |
| <i>Critères d'attribution et modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | Le fonds est réparti par le conseil départemental entre les communes du département de moins de 5 000 habitants en fonction de l'importance de la population, des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal des communes. |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | Selon le souhait des conseils départementaux. |

B - Les départements

| 1 – Péréquation verticale | |
|--|---|
| <i>Dotation de péréquation urbaine (DPU, dotation de la DGF)</i> | |
| <i>Montant 2023</i> | 591 409 077 € |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 34 départements et assimilés (collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin). |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>Bénéficient de la DPU les départements qui remplissent trois conditions cumulatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avoir un caractère urbain. Sont considérés comme urbains les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par km² et dont le taux d'urbanisation (déterminé à partir de la grille de densité établie par l'Insee) est supérieur à 65 % ; - avoir un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains ; - avoir un revenu par habitant inférieur à 1,4 fois le revenu moyen par habitant des départements urbains. |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) et les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin bénéficient d'une quote-part de la DPU. Cette quote-part est prélevée sur le montant global de la DPU en faisant application d'un ratio égal au double du rapport, majoré de 10 %, entre la population municipale des départements et collectivités d'outre-mer et la population municipale nationale de l'ensemble des départements et collectivités éligibles à la DGF des départements.</p> <p>Le montant attribué aux départements métropolitains éligibles correspond au produit de la population DGF par un indice synthétique de ressources, qui agrège :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains et le potentiel financier par habitant du département ; - le rapport entre la proportion de personnes couvertes par les aides au logement dans le nombre total de logements du département d'une part et cette même proportion dans l'ensemble des départements urbains ; - le rapport entre la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans la population du département et cette même proportion dans l'ensemble des départements urbains ; - le rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements urbains et le revenu par habitant du département, calculé en prenant en compte la population. <p>Ces rapports sont pondérés à hauteur respectivement de 50 %, 25 %, 10 % et 15 %.</p> <p>S'agissant des départements d'outre-mer, la quote-part de DPU est répartie entre eux au prorata de leur population municipale. Pour les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin) s'appliquent les mêmes règles que celles relatives à l'éligibilité.</p> |

| 1 – Péréquation verticale | |
|--|---|
| | Compte tenu du caractère limitatif de la dotation, le calcul des montants attribués fait intervenir une valeur de point. |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | <p>L'attribution de la DPU est exclusive de celle de la DFM, sauf pour les départements et les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin), qui bénéficient de quotes-parts des deux dotations.</p> <p>Les départements qui cessent d'être éligibles à la DPU sans devenir éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) bénéficient d'une garantie de sortie sur deux années (2/3 de l'attribution de DPU pour la première année d'inéligibilité ; 1/3 pour la seconde).</p> <p>Les départements bénéficient d'une garantie de non-baisse par rapport à la dotation de l'année précédente, y compris quand ils changent de catégorie (d'urbain à rural ou de rural à urbain).</p> <p>Les départements urbains ne peuvent bénéficier d'une attribution de DPU par habitant supérieure à 120 % de la dotation perçue l'année précédente.</p> |

| <i>Dotation de fonctionnement minimale (DFM)</i> | |
|--|---|
| <i>Montant 2023</i> | 951 537 274 €. |
| <i>Nombre de bénéficiaires en 2023</i> | 73 départements et assimilés (collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin). |
| <i>Critères d'attribution</i> | <p>La dotation de fonctionnement minimale est attribuée aux départements qui remplissent deux conditions cumulatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ne pas avoir un caractère urbain ; - avoir un potentiel financier par habitant inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements considérés comme non-urbains. |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) et les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin bénéficient d'une quote-part de la DFM. Cette quote-part est prélevée sur le montant global de la DFM en faisant application d'un ratio égal au double du rapport, majoré de 10 %, entre la population municipale des départements et collectivités d'outre-mer et la population municipale nationale de l'ensemble des départements et collectivités éligibles à la DGF des départements.</p> <p>La DFM est répartie entre les départements métropolitains et d'outre-mer qui en remplissent les conditions d'attribution :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour 30 % de son montant : proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental ; la longueur de la voirie située en zone de montagne est doublée ; - pour 30 % de son montant : proportionnellement au rapport entre le potentiel financier moyen par km² de l'ensemble des départements métropolitains non urbains et le potentiel financier par km² de chaque département bénéficiaire ; - pour 40 % de son montant : proportionnellement à l'écart entre le potentiel financier par habitant du département et le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des départements métropolitains non urbains de chaque département bénéficiaire. <p>Pour les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin) s'appliquent les mêmes règles que celles relatives à l'éligibilité.</p> <p>Compte tenu du caractère limitatif de la dotation, le calcul des montants attribués fait intervenir une valeur de point.</p> |
| <i>Plafonnement / encadrement des variations</i> | <p>L'attribution de la DFM est exclusive de celle de la DPU, sauf pour les départements et les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin), qui bénéficient de quotes-parts des deux dotations.</p> <p>Les départements qui cessent d'être éligibles à la DFM bénéficient d'une garantie de sortie sur deux années (2/3 de l'attribution de DFM pour la première année d'inéligibilité ; 1/3 pour la seconde).</p> <p>Les départements bénéficient d'une garantie de non-baisse par rapport à la dotation de l'année précédente, y compris quand ils changent de catégorie (d'urbain à rural ou de rural à urbain).</p> |

| 2 – Péréquation horizontale | |
|--|---|
| Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements (FNPDMTO) | |
| <i>Montant 2023</i> | 1 907 947 888 € prélevés et reversés. |
| <i>Nombre de contributeurs</i> | Les 101 départements. |
| <i>Nombre de bénéficiaires</i> | <p>Première enveloppe, soit 250 000 000 € : 48 départements. Deuxième enveloppe, soit 862 132 902 € : 88 départements. Troisième enveloppe, soit 795 814 986 € : 94 départements. Seuls six départements ne bénéficient d'aucune des trois enveloppes (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines, Alpes maritimes, Var et Haute Savoie). Sauf exception, l'ensemble des départements sont ainsi contributeurs et bénéficiaires du fonds.</p> |
| <i>Critères et modalités de calcul du prélèvement à la charge des contributeurs</i> | <p>Le fonds est financé par deux prélèvements, calculés en fonction des DMTO :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un premier prélèvement égal à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition (0,1 % pour Mayotte). Il s'applique à tous les départements ; - un second prélèvement, d'un montant fixe de 750 M€, auxquels contribuent les départements dont l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale. <p>Le prélèvement est effectué en trois tranches :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour la fraction du montant par habitant des DMTO du département supérieure à 0,75 fois et inférieure ou égale à 1 fois le montant par habitant de l'ensemble des départements : un prélèvement proportionnel à la fraction, égal à 225 M€ ; - pour la fraction supérieure à 1 fois et inférieure ou égale à 2 fois : un prélèvement proportionnel à la fraction, égal à 375 M€ ; - pour la fraction supérieure à 2 fois : un prélèvement proportionnel à la fraction, égal à 150 M€. <p>Lorsque le montant total des deux prélèvements dépasse 1,6 Md€, le comité des finances locales peut décider de mettre en réserve tout ou partie du dépassement dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles.</p> <p>Cela a été le cas en 2021 (au titre de l'exercice comptable 2020), pour un montant de 57 853 037 € et en 2022 (au titre de l'exercice 2021), pour 190 879 211 €, mais pas en 2023 (au titre de l'exercice 2022).</p> |
| <i>Critères et modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Le fonds est versé dans le cadre de trois enveloppes.</p> <p>1/ Une première enveloppe d'un montant de 250 M€ est répartie entre les départements en deux fractions :</p> <p>a) une première fraction de 150 M€ est destinée aux départements ruraux fragiles.</p> <p>Il s'agit des départements qui réunissent deux conditions cumulatives :</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>- un potentiel financier net par km² inférieur à 50 % du potentiel financier net moyen par km² de l'ensemble des départements ;</p> <p>- une densité de population inférieure à 70 habitants par km².</p> <p>La première fraction est répartie entre les départements en fonction d'un indice synthétique, plafonné à 1,3, qui est déterminé en additionnant trois rapports de poids égal :</p> <p>- le rapport entre le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier net par habitant du département ;</p> <p>- le rapport entre le revenu moyen de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département ;</p> <p>- le rapport entre le taux d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties et le taux moyen national d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties pour l'ensemble des départements.</p> <p>La notion de potentiel financier net intègre le solde, positif ou négatif, des deuxième et troisième enveloppes et le solde, positif ou négatif, du FSDRIF.</p> <p>b) une deuxième fraction de 100 M€ est versée aux départements caractérisés par un potentiel financier ou un revenu faible.</p> <p>Il s'agit des départements qui réunissent trois conditions cumulatives :</p> <p>- un produit de DMTO par habitant inférieur à 90 % du produit moyen de DMTO par habitant de l'ensemble des départements ;</p> <p>- un revenu par habitant inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements ;</p> <p>- un taux de pauvreté (publié par l'Insee) supérieur ou égal à 15 %.</p> <p>La deuxième fraction est répartie entre les départements en fonction d'un indice synthétique, non plafonné, qui est déterminé en additionnant deux rapports de poids égal :</p> <p>- le rapport entre le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier net par habitant du département ;</p> <p>- le rapport entre le revenu moyen de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département.</p> <p>2/ La deuxième enveloppe, soit 862 132 902 € en 2023, est attribuée aux départements qui remplissent au moins l'une des deux conditions alternatives suivantes :</p> <p>- un potentiel financier par habitant inférieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des départements ;</p> <p>- ou un revenu par habitant inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements.</p> <p>Par dérogation à ces critères d'éligibilité, les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) bénéficient de droit de la deuxième enveloppe.</p> <p>La deuxième enveloppe est répartie :</p> <p>- pour 30 % : au prorata du rapport entre le revenu moyen de l'ensemble des départements et le revenu par habitant du département, multiplié par la population du département ;</p> |
|--|--|

| | |
|---|---|
| | <p>- pour 40 % : au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département, multiplié par sa population ;</p> <p>- pour 30 % : au prorata du rapport entre le montant de DMTO par habitant du département et le montant de DMTO par habitant de l'ensemble des départements.</p> <p>3/ La troisième enveloppe, soit 795 814 986 € en 2023, bénéficie potentiellement à tous les départements, à l'exception de ceux dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 1,4 fois le montant par habitant de l'ensemble des départements.</p> <p>Pour les départements dont le montant de DMTO est compris entre 1,1 et 1,4 fois, le montant qui est leur versé au titre des fractions de la troisième enveloppe est réduit de moitié.</p> <p>La troisième enveloppe comprend deux fractions :</p> <p>a) Une première fraction représentant 30 % du montant de l'enveloppe (soit 238 744 496 € en 2023) est accordée aux départements éligibles à la troisième enveloppe qui remplissent au moins l'une des deux conditions alternatives suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un potentiel financier par habitant du département inférieur au potentiel financier moyen de l'ensemble des départements ; - un revenu par habitant du département inférieur à 1,2 fois le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements. <p>La première fraction est répartie entre les départements éligibles en fonction de leurs restes à charge (RAC) respectifs en matière d'allocations individuelles de solidarité (RSA, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) par rapport au RAC moyen par habitant de l'ensemble des départements, porté au carré.</p> <p>Les RAC sont calculés nets des droits à compensation au titre du RSA.</p> <p>b) Une deuxième fraction égale à 70 % du montant de l'enveloppe (soit 557 070 490 € en 2023) est attribuée aux départements éligibles à la première fraction, classés en fonction décroissante de leur reste à charge (RAC) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS).</p> <p>Le RAC correspond au montant des dépenses d'AIS, net de certaines recettes : droit à compensation au titre du RSA, rétrocession par l'État des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dotation de l'État au titre du fonds de mobilisation départementale en faveur de l'insertion, concours de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH.</p> <p>La seconde fraction est répartie entre les départements éligibles en fonction de la population et de l'écart relatif entre le RAC par habitant du département et la médiane du RAC par habitant de l'ensemble des départements.</p> |
| Plafonnement / encadrement des variations | Pour chaque département, le montant total prélevé au titre du second prélèvement (d'un montant de 750 M€) ne peut excéder 12 % du produit des DMTO perçu par le département l'année précédant celle de la répartition. |

| Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF) | |
|--|--|
| <i>Montant</i> | 60 000 000 € |
| <i>Contributeurs</i> | Paris, Hauts-de-Seine et Yvelines |
| <i>Bénéficiaires</i> | Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Seine-et-Marne, Val-de-Marne et Essonne |
| <i>Critères de prélèvement</i> | <p>Le fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des départements dont l'indice synthétique de ressources et de charges est inférieur à 95 % de la médiane des indices synthétiques de l'ensemble des départements d'Île-de-France.</p> <p>L'indice synthétique somme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des départements d'Île-de-France et le potentiel financier par habitant du département ; - le rapport entre le revenu moyen par habitant des départements d'Île-de-France et le revenu par habitant du département ; - le rapport entre la proportion de bénéficiaires du RSA dans la population totale du département et cette même proportion constatée pour l'ensemble des départements d'Île-de-France ; - le rapport entre la proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée pour l'ensemble des départements d'Île-de-France. <p>Ces rapports sont pondérés respectivement à hauteur de 50 %, 25 %, 15 % et 10 %.</p> |
| <i>Modalités de calcul du montant du prélèvement à la charge des contributeurs</i> | <p>Le montant de la contribution d'un département au FSDRIF correspond au produit de la population DGF avec l'écart relatif entre 95 % de la médiane des indices synthétiques de l'ensemble des départements d'Île-de-France et l'indice synthétique du département en question.</p> <p>Le montant du prélèvement est calculé de telle sorte que la somme des prélèvements sur les départements devant contribuer au FSDRIF soit égale à 60 000 000 €. À cette fin, l'indice synthétique est multiplié par une valeur de point.</p> |
| <i>Critères d'attribution</i> | Les sommes sont reversées aux départements dont l'indice synthétique est supérieur à 95 % de la médiane des indices synthétiques de l'ensemble des départements d'Île-de-France. |
| <i>Modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Le montant versé à un département au titre du FSDRIF correspond au produit de la population DGF avec l'écart relatif entre 95 % de la médiane des indices synthétiques de l'ensemble des départements d'Île-de-France et l'indice synthétique du département en question.</p> <p>Ce montant est calculé de telle sorte que la somme des versements aux départements éligibles au FSDRIF soit égale à 60 000 000 €. À cette fin, l'indice synthétique est multiplié par une valeur de point.</p> |

C - Régions

| 1 - Péréquation verticale | |
|---|--|
| <i>Néant : DGF remplacée par une fraction de TVA en 2018.</i> | |
| 2 – Péréquation horizontale | |
| Fonds de solidarité régional (FSR) | |
| <i>Montant 2022</i> | 9 764 420 €. |
| <i>Montant 2023</i> | En cours de détermination. Il serait proche de 24 M€.. |
| <i>Contributeurs</i> | Ensemble des régions de la France métropolitaine, sauf la Corse. |
| <i>Bénéficiaires</i> | Collectivité de Corse, collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane, conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion et département de Mayotte. |
| <i>Critères et modalités de calcul de prélèvement à la charge des contributeurs</i> | <p>En 2022, le montant du fonds à répartir était égal à 0,1 % de la fraction de TVA attribuée aux régions en compensation de la suppression de la CVAE. À compter de 2023, ce montant est augmenté de 1,5 % de la dynamique positive de cette même fraction de TVA.</p> <p>Une collectivité est éligible au prélèvement si l'indice de ressources rapporté à sa population est supérieur ou égal à 0,8 fois l'indice par habitant moyen constaté pour l'ensemble des collectivités concernées par le FSR.</p> <p>L'indice de ressources somme le montant de la fraction de TVA affectée en remplacement de la CVAE, celui de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, le produit de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER matériel roulant, répartiteurs principaux et géothermie) et le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (cartes grises).</p> <p>Le montant du prélèvement est réparti entre les collectivités éligibles au prorata de leur population.</p> |
| <i>Critères et modalités de calcul du montant attribué aux bénéficiaires</i> | <p>Les collectivités éligibles à l'attribution sont celles qui ne sont pas éligibles au prélèvement. Une collectivité ne peut donc à la fois contribuer au fonds et bénéficier de ce dernier pour des montants différents.</p> <p>Les sommes prélevées sont réparties entre les collectivités éligibles au reversement en fonction de leur population pondérée par un indice synthétique de ressources et de charges, dans la limite de 3,5. Il est composé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités éligibles au reversement et le revenu par habitant de la collectivité ; - du rapport entre la proportion de personnes âgées de 15 à 18 ans domiciliées dans la région et cette même proportion constatée dans l'ensemble des collectivités éligibles au reversement ; - du rapport, qui ne peut excéder 3, entre la densité de population constatée pour l'ensemble des collectivités éligibles et la densité de population de la collectivité. <p>Ces rapports sont pondérés respectivement à hauteur de 55 %, 40 % et 5 %.</p> |

Annexe n° 3 : les facultés d'adaptation de la péréquation du FPIC au sein des EPCI

Par dérogation aux règles de droit commun, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition différente, dérogatoire (qui accentue ou limite la correction péréquatrice), ou libre (qui pourrait éventuellement l'annuler).

Les EPCI peuvent modifier les critères de répartition (population, écart entre le revenu par habitant des communes membres et le revenu moyen par habitant de l'EPCI, potentiel financier par habitant au regard du potentiel financier communal moyen par habitant) et ajouter d'autres critères de ressources ou de charges. Ces modalités ne peuvent majorer de plus de 30 % la contribution d'une commune par rapport à la répartition légale.

Les EPCI utilisent assez peu ces facultés. Ainsi, en 2021 :

- pour le prélèvement : 75 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun, 2 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, et 24 % pour une répartition libre à l'unanimité ;
- pour le reversement : 68 % des ensembles intercommunaux ont conservé la répartition de droit commun, 8 % ont opté pour la répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers, et 24 % pour la répartition libre à l'unanimité.

Annexe n° 4 : les indicateurs de charges

Ils existaient dès le départ, afin de permettre le calcul de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les indicateurs de charges ont vocation à retenir des éléments objectifs permettant de quantifier les dépenses potentielles des collectivités.

Le premier critère utilisé a été celui de la population. Il est ainsi calculé chaque année une « population DGF » ajoutant à celle issue du recensement de l'Insee le nombre de résidences secondaires et celui des places de caravanes des gens du voyage.

Sont également pris en compte la superficie des communes et le nombre de kilomètres de voirie communale par exemple.

Des éléments de population plus précis ont ensuite été retenus : nombre de logements soumis à la taxe d'habitation (TH) de la commune, de bénéficiaires des aides au logement, de bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA), d'habitants vivant en Quartier politique de la ville (QPV), nombre d'enfants (de 3 à 16 ans), nombre de personnes âgées (plus de 75 ans).

Au-delà des critères de population, des contraintes territoriales pouvant entraîner des charges particulières ont été introduites : commune située en zone de revitalisation rurale (ZRR), ou en zone de montage, bourg centre, ou encore insularité.

Un des critères importants pour déterminer le potentiel de charges des communes est le nombre de logements sociaux. Ainsi, plus de 34 000 communes se situent en-dessous du seuil légal de 25 % fixé par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), alors que 76 en comptent plus de 50 %. Ces collectivités ont presque toutes des revenus imposables par habitant très nettement inférieurs à la moyenne.

Concernant les départements, le nombre de bénéficiaires du RSA rapporté au nombre d'habitants est assez discriminant car il varie entre eux d'un à six. Alors que le *ratio* se situe autour d'un dans 11 départements, il atteint six en Seine-Saint-Denis, ce qui peut expliquer sa demande de recentralisation du financement par l'État (entrée en vigueur en 2022). Les dix départements pour lesquels ce *ratio* est le plus élevé sont ceux dont le revenu par habitant est le plus faible (autour de 13 000 €). Pour autant, leur potentiel financier par habitant est (à une exception près) supérieur à la moyenne, contrairement à une majorité de départements pour lesquels le *ratio* est faible. Ce constat fait apparaître un premier effet de la péréquation.

De manière générale, le revenu par habitant est un bon moyen d'estimer la richesse de la population, et donc les charges potentiellement induites.

Plus la strate de population est basse, plus les différences de richesse des habitants sont fortes. Aux deux extrêmes, parmi les 17 321 communes de moins de 500 habitants, l'écart entre celle dont le revenu imposable par habitant est le plus bas et celle dont il est le plus élevé est d'un à 20, alors qu'entre les 11 villes de plus de 200 000 habitants, l'écart n'est que de 2,5. Pour les autres strates, le différentiel de richesse de la population oscille entre trois et quatre pour les communes de plus de 35 000 habitants, entre cinq et six pour celles de plus de 7 500, et d'un peu plus de sept pour les autres, ce qui démontre de très fortes disparités.

Dans un objectif d'équité entre collectivités, la Cour préconise de remplacer le revenu imposable par le revenu fiscal de référence pour les dispositifs de péréquation qui font encore application de cette notion et de substituer le revenu médian au revenu moyen dans l'ensemble des dispositifs de péréquation (voir chapitre III, III, A - *supra*).

Annexe n° 5 : le potentiel financier et ses adaptations

Le potentiel financier agrège les montants suivants :

- le produit des bases communales des taxes locales (taxe habitation sur les résidences secondaires, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) et du taux moyen national d'imposition de ces taxes ;
- la somme du produit des bases communales de CFE et du taux moyen national d'imposition de cette taxe (sauf les communes appartenant à un groupement disposant de zones d'activité économique) et des produits communaux et intercommunaux perçus au titre de la CVAE, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et des IFER ainsi que de la TASCOM ;
- la somme des montants positifs ou négatifs de la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) ;
- la somme des produits perçus par la commune au titre de la contribution sur les eaux minérales, de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires et des prélèvements sur le produit brut des jeux ;
- la somme, divisée par trois, des produits perçus par la commune au titre de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux (droits de mutation à titre onéreux ou DMTO) ;
- une fraction, pour les communes membres d'un EPCI, du produit net de la TVA perçu par le groupement l'année précédente, calculée au prorata de la population au 1^{er} janvier de l'année de répartition ;
- le montant perçu l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire de la DGF, hors montants correspondant à ceux antérieurement perçus au titre de la part des salaires de la taxe professionnelle en 2014 et indexés, à compter de 2014, sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque commune l'année précédant la répartition ;
- le montant perçu par la commune l'année précédente au titre du prélèvement sur les recettes de l'État compensant la perte de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les réformes de la fiscalité locale de 2021 ont profondément affecté la composition de l'ensemble des indicateurs financiers. Après avoir analysé les effets des réformes, le Comité des finances locales (CFL) a élaboré des dispositions adoptées en lois de finances pour 2021 et 2022, comme l'intégration aux potentiels fiscal et financier des communes et des EPCI de nouvelles ressources fiscales libres d'emploi des communes (droits de mutation à titre onéreux, taxe locale sur la publicité extérieure, majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, imposition forfaitaire sur les pylônes électriques) et le recentrage de l'effort fiscal des communes sur la seule mesure de la fiscalité qu'une commune lève sur son territoire par rapport à ce qu'elle pourrait mobiliser si elle appliquait les différents taux moyens nationaux.

Par ailleurs, en prévision des effets potentiellement importants de l'évolution des indicateurs financiers sur la répartition des dotations allouées aux collectivités et, par conséquent, sur le niveau et la prévisibilité de leurs ressources, différents mécanismes de neutralisation appelés « fractions de correction » ont été institués par la loi de finances pour 2021 sur l'ensemble des autres indicateurs. Ils reposent sur plusieurs principes communs :

- la neutralisation intégrale en 2022 des modifications apportées aux indicateurs financiers (maintenue en 2023) ;
- la disparition progressive des mesures correctrices entre 2023 et leur extinction en 2028 ;
- le maintien de celles des évolutions des indicateurs financiers causées non pas directement par les réformes, mais par les évolutions de taux ou de bases d'imposition.

Les modalités de correction retenues ont eu en 2022 les effets qui en étaient attendus. Ainsi, les nouvelles éligibilités ou pertes d'éligibilité aux dotations de péréquation sensibles aux variations des indicateurs financiers (fraction cible de la DSR et part principale de DNP) ont été peu nombreuses.

Les travaux du CFL se poursuivent en 2023 pour définir des solutions pérennes de remplacement de l'effort fiscal des communes et de redéfinition du potentiel financier des départements à la suite du remplacement de la TFPB départementale par une fraction de TVA.

Enfin, après celles de 2021, une nouvelle réforme supprime en 2023 la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en tant que recette des départements, des communes et de leurs groupements. Les adaptations seront effectuées dans le PLF 2024. Elles ne bouleverseront pas les indicateurs financiers des collectivités, car elles consisteront principalement à remplacer un produit (et non un potentiel) de CVAE par un autre produit (TVA de compensation).

Annexe n° 6 : les dimensions péréquatrices des dotations de soutien à l'investissement local

Trois dotations de l'État de soutien à l'investissement local intègrent des indicateurs de ressources ou de charges :

- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, dotée depuis 2018 de 1,05 Md€ par an) vise des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants ;

- la dotation politique de la ville (DPV, dotée de 0,15 Md€ par an) peut uniquement être attribuée aux communes éligibles à la DSU. Ces communes sont classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges calculé à partir du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant et de la proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total des logements de la commune ;

- la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, dotée de 0,2 Md€) est composée de deux parts, dont l'une dépend de la population, de la longueur de voirie et du nombre d'enfants de 11 à 15 ans (critères de charges), et l'autre qui est fonction du potentiel financier qui doit être inférieur à deux fois la moyenne nationale ; cette part péréquatrice ne représente que 23 % de l'enveloppe totale.

En revanche, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL, dotée de 0,57 Md€) ne comporte pas de critères de ressources ou de charges.

Annexe n° 7 : analyse des incidences de la péréquation verticale de la DGF sur la situation des communes de toutes les strates démographiques

L'analyse des données relatives aux années 2016 et 2022 conduit à porter des constats similaires sur les effets de la péréquation verticale dans le cadre de la DGF sur la réduction des inégalités entre communes.

L'indicateur du revenu moyen par habitant a été utilisé pour contrôler les différences de traitement entre les communes bénéficiant ou non des corrections de la péréquation sur leur PFI par habitant.

Trois constats principaux se dégagent.

1 - La péréquation verticale corrige environ 10 % des écarts de potentiel financier / habitant entre les très petites communes et 5 % entre les communes de taille moyenne

En 2016, sur 18 326 communes de moins de 500 habitants, 3 939 (soit 21 %) avaient un PFI/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de strate. La péréquation verticale (à hauteur de 225 M€) permettait à 1 609 communes de franchir le seuil de 75 % du potentiel financier national, alors que 94 faisaient le chemin inverse, soit un solde de 1 515 communes en moins (- 8 %). Le revenu moyen par habitant peut expliquer cette différence de traitement, puisque les communes favorisées par la péréquation ont dans l'ensemble un revenu inférieur à la moyenne (11 400 € contre 12 453 € pour la strate), alors que les autres ont un revenu supérieur (13 730 €).

En 2022, 2 940 communes ont un PFI/habitant inférieur à 75 %, soit un millier de moins que six ans plus tôt, ce qui montre qu'elles ont durablement franchi le seuil, sous l'effet probable des variations de dotations forfaitaires, vu qu'elle est comprise dans le PFI contrairement aux parts de péréquation. Celles-ci permettent à 2 022 communes de franchir le seuil des 75 % au cours de l'année, alors que 81 passent en-dessous, soit un solde de 1 941 communes dépassant le seuil après péréquation (- 11 %). Seules 5 % des très petites communes restent sous les 75 %. Elles étaient déjà presque toutes dans ce cas en 2016, et disposent d'un revenu par habitant légèrement inférieur à la moyenne.

Pour les 235 communes de 20 000 à 35 000 habitants, 25 (soit 11 %) avaient en 2016 un PFI/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de strate. La péréquation verticale (à hauteur de 450 M€) permettait à 10 communes de franchir le seuil des 75 % (- 4 %), alors qu'une faisait le chemin inverse. Cette dernière voyait son PFI diminuer de 75 à 73 % car elle ne percevait qu'une faible part de péréquation au regard de ses recettes réelles de fonctionnement (2 %) du fait d'un revenu par habitant assez nettement supérieur à la moyenne. En 2022, si 22 communes sont sous le seuil des 75 % (sept de plus qu'en 2016), 13 parviennent à le franchir grâce à la péréquation (trois de plus qu'en 2016), alors que trois autres passent sous les 75 % (revenu moyen supérieur à la moyenne).

2 - La concentration des dotations permet de réduire fortement des écarts de potentiel financier

En 2022, pour près de la moitié des très petites communes (8 867, soit 48,3 %), la péréquation verticale permettait de faire progresser le niveau du PFI/habitant. Parmi ces communes percevant 161 des 225 M€ de péréquation (71,5 %), 867 voyaient progresser fortement leur PFI/habitant (+ 10 points). Ces communes (moins de 5 % de l'échantillon) concentraient plus de 12 % des dotations versées à cette strate démographique.

Pour 98 communes moyennes (41,7 %), la péréquation verticale permettait de faire progresser le niveau du PFI/habitant, et ce de façon significative (+ 10 points) pour 35 d'entre elles. Ces dernières (soit 15 % de l'échantillon) concentraient plus de la moitié des dotations versées à cette strate démographique.

Plus que leur PFI/habitant (86 % en moyenne, dont seulement neuf sous les 75 %), c'est le revenu moyen qui semble le plus déterminant, puisque toutes ces communes se situaient nettement en-dessous de la moyenne de la strate (10 157 € contre 14 484 €).

Cet indicateur de charges est en effet très important dans l'attribution de la DSU. Les communes dont la population est la plus pauvre disposent souvent de PFI/habitant dépassant les 100 % de la moyenne (sept dans cet échantillon) et perçoivent beaucoup de péréquation (effet moyen de 20 points sur la hausse de leur PFI/habitant, et allant même jusqu'à 50 points).

En revanche, les communes dont les revenus par habitant sont élevés (supérieurs à 16 000 €) sont frappées d'un « effet péréquation » négatif sur leur PFI/habitant : celui-ci baisse en moyenne de cinq points. Il convient cependant de relever que, sur cet échantillon de 71 communes, 40 perçoivent malgré tout 25,6 M€ de péréquation, ce qui prête à interrogation.

3 - L'augmentation de la péréquation verticale, dans un contexte de baisse du PFI moyen par habitant, a rééquilibré ce dernier en faveur des communes défavorisées

Sur la période 2016 à 2022, la strate des communes de moins de 500 habitants a vu ses dotations de péréquation verticale progresser de 58 M€ (+ 26 %, soit davantage que la tendance globale). Pour 4 882 communes, les dotations ont diminué. La quasi-totalité d'entre elles (96,5 %) a un PFI/habitant supérieur à 75 %, et leurs revenus par habitant sont au-dessus de la moyenne. Pour un gros tiers des communes (6 556), le montant de la péréquation a augmenté de plus de 30 %. L'éventail des revenus par habitant est large compte tenu de l'extrême disparité propre à cette strate, ils se situent globalement au-dessous de la moyenne (12 785 € contre 13 695 €). Alors que le PFI /habitant était globalement de 87 % en 2016 et de 83 % en 2022, illustrant une perte de ressources globales, la correction opérée par la péréquation permet de dépasser 101 % en 2022 pour ces collectivités considérées comme prioritaires.

De même, entre 2016 à 2022, la strate des 20 000-35 000 habitants a vu ses dotations de péréquation verticale progresser de 137 M€ (+ 31 %). Pour 32 communes, les dotations ont diminué, alors que trois d'entre elles avaient un PFI/habitant inférieur à 75 % de la moyenne. Leurs revenus par habitant dépassent cependant très nettement la moyenne (18 570 € contre 14 484 € en 2022). Pour 89 communes (38 %), la péréquation augmente de plus de 30 %. L'éventail des revenus par habitant est assez large mais se situe au total assez nettement en deçà de la moyenne (13 934 €), alors que le PFI /habitant était globalement de 105 % en 2016 et de 100 % en 2022. Cela montre que la péréquation a été orientée vers des communes dont les ressources diminuaient, dans une logique d'équilibrage qui aboutit à un PFI/habitant après péréquation garantissant l'atteinte d'un niveau de 100 %.

Annexe n° 8 : récapitulatif des principaux dispositifs contractuels en vigueur en 2022

| Dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements | | | | |
|--|--|--|---|---|
| <i>Dispositif</i> | Périodicité | Enveloppe allouée | Signataires | Objet |
| <i>Contrats intégrateurs</i> | | | | |
| <i>CPER</i> | 1982 7 ^{ème} génération : 2021 – 2027 | 20 Md€ de la part de l'État et 20 Md€ de la part des régions | État (préfet), régions, certains départements pour la déclinaison territoriale. | Définir les projets structurants que l'État et les régions s'engagent à mener et à financer conjointement pour favoriser l'aménagement et le développement des territoires. |
| <i>CRTE</i> | 2021 – 2027 | Enveloppe non spécifiée | État et EPCI, Pays ou PETR, auxquels peuvent s'ajouter d'autres signataires selon les CRTE (région, département, commune...) | Contrat unique ayant vocation à regrouper les démarches contractuelles existantes et futures autour d'un projet de territoire. |
| <i>Programmes nationaux pilotés par l'ANCT</i> | | | | |
| <i>Action Cœur de ville</i> | 2017 – 2022, prolongé jusque 2026. | 5 M€ par l'État | État, commune, EPCI, ANAH, Action logement, Caisse des dépôts et consignations | Revitaliser le centre-ville de villes moyennes et de conforter leur rôle moteur sur leur territoire |
| <i>Petites Villes de demain</i> | 2020 – 2026 | 3 Md€ par l'État | État, commune, EPCI, ANAH, Banque des territoires, et selon les contrats département, région, établissement public foncier... | Améliorer les conditions de vie des habitants des communes rurales de moins de 20 000 habitants. |
| <i>Territoires d'industrie</i> | 2018-2022 | 1,3 Md€ par l'État, 2 Md€ engagés par l'État, les opérateurs et les régions. | État – EPCI | Apporter des mesures de soutien à l'industrie (développement des compétences, disponibilité du foncier...). |

| Dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements | | | | |
|---|--|---|---|---|
| <i>Plan Avenir Montagnes</i> | 2021-2022 | 300 M€ à parité par État et Région d'aide à l'investissement (fonds « Avenir Montagnes ») et 31M€ d'accompagnement à l'ingénierie des territoires. | Absence de document formalisé signé | Accompagner les territoires de montagnes dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement touristique adaptée aux enjeux des transitions écologiques et de la diversification touristique. Appels à projet de trois programmes : Avenir Montagnes ingénierie (62), Avenir Montagnes Mobilités (100), France Tourisme Ingénierie (25). |
| <i>Contrats de ruralité</i> | 2017-2020 (6 ans avec clause de révision à mi-parcours, regroupés dans les CRTE) | Enveloppe identifiée uniquement pour 2017 (600 M€ du Fonds de soutien à l'investissement local) et mobilisation des outils et financements de droit commun. | État et EPCI ou PETR, avec possibilité d'association de la région (partenaire privilégié), les départements et communes, opérateurs de l'État, etc. | Accompagner des projets de territoires en coordonnant les financements |
| Dispositifs territoriaux spécifiques | | | | |
| <i>Pactes territoriaux (Pacte Ardennes, Plan particulier pour la Creuse, Pacte Sambre-Avesnois-Thiérache, Pacte Nièvre, Engagement rénovation du bassin minier)</i> | Pactes signés en 2017, 2018 et 2019. Certains ont été prolongés par avenant ou renouvelés. | Donnée consolidée non disponible | Variable selon les pactes : État (préfet, recteur), Région, Département, ARS, EPCI, Communes, SNCF, La Poste, Banque des territoires, Caisse des affaires familiales, fédération des centres sociaux, Chambre de l'agriculture, Chambre du commerce et de l'industrie, Chambre des métiers et de l'artisanat. | Accompagner des territoires qui cumulent les difficultés de dynamisme démographique et économiques. |
| <i>Plan de Transformation et d'Investissement pour la Corse</i> | 2021, durée de 5 à 7 ans | 550 M€ par l'État | Pas de plan formalisé. Arrêtés, conventions de financement ou contrats de projet pour les projets complexes avec les maîtres d'ouvrage (6 communes en 2021). | Poursuivre le Plan d'Exceptionnel d'Investissement en se concentrant sur un nombre limité de projets d'intérêts public majeur. |

| Dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <i>Contrats de convergence et de transformation (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna)</i> | 2019-2022, prolongés par avenant pour 2023. | 1,7 Md€ pour l'État et 1,2 Md€ pour les collectivités | État, principaux opérateurs de l'État, région, département ou CTU, principaux EPCI. | Investir en faveur du développement des territoires tout en prenant en compte les spécificités et les besoins de l'outre-mer (contrats prévus par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer). |
| <i>Plan Littoral 21</i> | 2017-2027 (Renouvelé en 2022) | 146 M€ par l'État et la Région pour la période 2021-2027 | État, Région Occitanie, Banque des territoires | Accompagner la transformation du littoral |
| <i>Plan Marseille en Grand</i> | 2022 | 2,8 M€ pour l'État et 1,7 M€ pour la métropole inscrits dans le CRTE | État et métropole | Apporter un soutien spécifique à la ville de Marseille et à la métropole Aix-Marseille-Provence dans le cadre du CRTE |
| <i>Plan pour l'avenir de Mayotte, repris ensuite dans le contrat de Convergence et de Transformation 2019-2022</i> | 2018 | 1,3 Md€ | État, Département de Mayotte, Communauté d'agglomération de Dembeni-Mamoudzou, Communauté de communes du Sud, Communauté de communes de Petite Terre, Communauté de communes du Centre-Ouest | Répondre à la crise sociale à travers 53 actions. |
| <i>Contrats de développement territorial</i> | 2020 | Pas d'enveloppe prédéfinie. | État, commune, EPCI. La région et le département concernés peuvent demander à être signataires. | Planifier et programmer la politique d'aménagement autour de la boucle du Grand Paris Express. |
| <i>Contrats transversaux et sectoriels</i> | | | | |
| <i>Contrats de ville</i> | 1984 (Conventions Développement Social des Quartiers) 3 ^{ème} génération de contrat de ville 2014 – 2022, prolongés jusque 2023. | Enveloppe non définie <i>a priori</i> | État (préfet) EPCI à fiscalité propre Autres signataires (pouvant varier selon les contrats) : communes, conseil départemental, | Favoriser une démarche intégrée des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale dans les 1300 « quartiers |

| Dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | | conseil régional, offices publics de l'habitat, Pôle emploi, agence régionale de santé, caisse d'allocations familiales, direction des services départementaux de l'Éducation nationale | prioritaires de la politique de la ville » définis par décret Circulaire du premier ministre du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville nouvelle génération |
| <p><i>Des contrats sectoriels ont été mis en place comme les contrats locaux de santé (agences régionales de santé), contrats locaux à l'éducation artistique (ministère de la culture), les contrats locaux de sécurité (ministère de l'intérieur) et les plans régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). D'autres programmes ministériels ou plus transversaux donnent lieu à des appels à projet ou manifestation d'intérêt (programme « nouveaux lieux, nouveaux liens », « Frances Services », « Plan Très Haut Débit » ...).</i></p> | | | | |

| Dispositifs contractuels entre les collectivités territoriales et leurs groupements | | | |
|---|--|---|--|
| Dispositif | Référence juridique | Signataires | Objet |
| <i>Convention de délégation de compétences</i> | Loi RCT du 16 décembre 2010 (article L. 1111-8 du CGCT et article L. 5217-2 pour les dispositions propres aux métropoles). | Collectivités délégataire et collectivité exerçant la compétence déléguée | Fixer les objectifs, la durée et les modalités de contrôle de la compétence déléguée. |
| <i>Convention de transfert ou délégation de compétence d'un département à une métropole</i> | Loi RCT du 16 décembre 2010 (article L. 5217-2 du CGCT). | Métropole et département | Transférer ou déléguer à la métropole trois parmi huit compétences du département. |
| <i>Mutualisation de services</i> | Loi RCT du 16 décembre 2010 (article L. 5211-4-2 du CGCT). | EPCI et communes | Créer un service commun. |
| <i>Conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC)</i> | Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (article L. 1111-9-V du CGCT). | Collectivités compétentes ou concernées. | Fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune de certaines compétences (pilotée par le chef de file, obligatoire pour régions et département ; facultative pour le bloc communal). |
| <i>Contrats de réciprocité ville-campagne</i> | Dispositif prévu lors du troisième volet du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015. | Métropole ou agglomération et PETR ou EPCI d'un même bassin de vie | Définir des stratégies de projet de coopération |

Dispositifs contractuels entre les collectivités territoriales et leurs groupements*Autres dispositifs*

De nombreux dispositifs de contractualisation ont été mis en place par les régions et département pour encadrer l'attribution de leurs subventions (notamment Moselle Ambition par le département de la Moselle).

Annexe n° 9 : une place marginale de la contractualisation des collectivités territoriales dans le cadre de la commande publique

Toute personne publique peut se porter candidate à un contrat de la commande publique⁴⁵⁵ dans le respect de deux conditions⁴⁵⁶. D'une part, la candidature doit satisfaire un intérêt public local en constituant le prolongement d'une mission de service public dont la personne publique a la charge. Cela correspond à un objectif de valorisation des moyens dont elle dispose et d'amortissement des équipements. D'autre part, la candidature ne doit pas fausser la concurrence. Le prix doit ainsi être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects, en écartant toute subvention par les ressources dont dispose la collectivité pour ses missions de service public.

Les relations entre collectivités et avec l'État s'inscrivent toutefois très peu dans le cadre de la commande publique : en 2021⁴⁵⁷, 328 marchés publics ont été attribués à des collectivités et à leurs groupements, dont 69 % au « bloc communal », pour un montant de 158 M€, à comparer à l'attribution de 185 766 contrats publics pour un montant total de 151,8 Md€.

Certains contrats entre des entités publiques sont exclus du champ d'application du droit de la commande publique car il s'agit de contrats de quasi-régie ou de contrats de coopération public-public⁴⁵⁸.

Par ailleurs, les collectivités passent peu par des mises en concurrence pour faire exécuter des services par d'autres collectivités. Plutôt d'organiser une mise en concurrence, une commune va plutôt rejoindre le service commande publique mutualisée d'une autre collectivité.

⁴⁵⁵ CE, 26 juin 1930, Bourrageas et Moullot et CE, 8 novembre 2008, Société Jean-Louis Bernard Consultant.

⁴⁵⁶ CE, 14 juin 2019, Société Armor SNC.

⁴⁵⁷ Dernières données disponibles transmises par l'Observatoire économique de la commande publique.

⁴⁵⁸ Articles L. 2511-1 à L. 2511-6 du code de la commande publique.

Annexe n° 10 : le bilan 2021 du fléchage des crédits de la DETR et de la DSIL vers des projets faisant l'objet d'une contractualisation⁴⁵⁹

Les enveloppes de la DSIL et la DETR ont été mobilisées à hauteur de 346 M€ pour des projets intégrés a priori dans des démarches de contractualisation, dont 182 M€ dans le cadre des CRTE.

Cela représente, pour la DETR, 177 M€ sur 1 012 M€ (17,4 %), dont 112 M€ pour les CRTE (11,0 %) avec un taux de subvention moyen de 28,0 %. Sur l'enveloppe attribuée aux projets contractualisés, la majorité est ainsi dédiée aux CRTE (65,7 %), suivi des programmes Petites Villes de Demain (17,4 %) et les contrats de ruralité (12,2 %). Des projets relatifs aux programmes Action cœur de ville, aux CPER, à Territoires d'Industries, aux Pactes Territoriaux et aux Pactes État-Métropole ont par ailleurs été financés en nombre et en montants plus marginaux.

Une part plus importante de la DSIL est consacrée aux projets contractualisés. Ses modalités d'attribution, sur lesquelles les préfets ont davantage de marge de manœuvre, en font l'instrument privilégié du financement de ce type de projets. 170 M€ sur 532 M€ ont financé des projets figurant dans des contrats État-collectivités (32,0 %), dont 66 M€ pour les CRTE (12,4 %) avec un taux de subvention de 22,7 %. Sur l'enveloppe consacrée aux 48,4 % contractualisés, le fléchage est principalement intervenu sur les CRTE, quoique dans une moindre mesure que la DETR (38,9 %), suivi d'Action cœur de ville (24,1 %) et Petites Villes de Demain (12,2 %). Les projets contractualisés dans le cadre de contrats de ruralité, CPER, territoires d'industrie et pactes territoriaux sont plus marginaux.

L'État mène une stratégie hétérogène d'attribution de ses dotations. Selon les régions métropolitaines, de 13,4 % (Île-de-France) à 48,4 % en (Normandie) sont consacrés à des projets contractualisés.

⁴⁵⁹ Direction générale des collectivités territoriales, Analyses thématiques de l'utilisation de la DSIL et de la DETR en 2021, 2023.

Le taux élevé pour la région Occitanie (46,4 %) reflète la coordination des acteurs dans le cadre des contrats territoriaux du conseil régional et le large déploiement des CRTE. Les préfets des régions Hauts-de-France et Grand Est ont davantage fléché la DSIL vers les pactes territoriaux plus anciens⁴⁶⁰ (respectivement 38,0 % et 14,0 % des montants attribués à des projets contractualisés)⁴⁶¹, ce qui peut traduire la nécessité de respecter les engagements antérieurs de l'État.

⁴⁶⁰ Notamment l'Engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM) et le pacte Sambre-Avesnois-Thiérache.

⁴⁶¹ Direction générale des collectivités territoriales, *Ibid.*

Annexe n° 11 : la disparité des informations relatives aux crédits faisant l'objet d'une contractualisation dans les annexes au projet de loi de finances

Le document de politique transversale « Aménagement du territoire »

Le document de politique transversale Aménagement du territoire annexé au projet de loi de finances comporte une présentation stratégique de la politique transversale, une présentation détaillée de l'effort que l'État y consacre et la manière dont chaque programme budgétaire y participe au travers des différents dispositifs.

Il présente notamment les crédits des 27 programmes suivants : 112 (Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire), 147 (Politique de la Ville), 162 (Interventions territoriales de l'État), 135 (Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat), 119 (Concours financiers aux collectivités territoriales et à leur groupement), 138 (Emploi Outre-mer), 123 (Conditions de vie en Outre-Mer), 149 (Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt), 203 (Infrastructures et services de transport), 113 (Paysages, eau et biodiversité), 181 (Prévention des risques), 159 (Expertise, information géographique et météorologie), 150 (Formations supérieures et recherche universitaire), 231 (Vie étudiante), 172 (Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires), 192 (Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle), 142 (Enseignement supérieur et recherche agricoles), 143 (Enseignement technique agricole), 214 (Soutien de la politique de l'éducation nationale), 131 (Création), 175 (Patrimoine), 361 (Transmission des savoirs et démocratisation de la culture), 219 (Sport), 212 (Soutien de la politique de la défense), 134 (Développement des entreprises et régulations), 103 (Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi), 343 (Plan France Très Haut Débit).

En annexes figurent les contributions de l'ANCT, de l'Ademe, de l'ANAH, de la Banque des territoires et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

S'il n'a pas pour objet d'identifier les crédits spécifiquement alloués aux collectivités, ce document de politique transversale recense toutefois les financements fléchés vers certains dispositifs contractuels, notamment les CPER, les CRTE et différents programmes portés par l'ANAH.

Le détail des informations communiquées varie fortement selon les programmes, ce qui ne permet pas d'opérer de consolidation.

Le programme 203, « Infrastructures de transport », précise que 1 027 M€ de crédits de paiement ont été consacrés aux infrastructures de transport dans le cadre des CPER, CPIER et CCT 2015-2020 prolongés jusqu'en 2022, sans distinguer les parts respectives de l'État et des collectivités.

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement consacrés au titre d'opérations immobilières d'établissements publics d'enseignement supérieur au titre de l'action 14 du programme 150, « Formations supérieures et recherche universitaire », sont récapitulés en autorisation d'engagement et en crédits de paiement de 2015 à 2021.

En revanche, le montant du programme 159, « Expertise, information géographique et météorologie », n'est pas précisé, bien qu'il ait été mobilisé dans le cadre des CPER 2015-2020.

Le ministère de la culture décrit son action au titre des programmes Action Cœur de ville, de l'Agenda rural et de Petites villes de demain, mais n'indique pas systématiquement les crédits correspondants.

L'ANCT précise sa contribution aux différents programmes par région et CTU pour les programmes Action Cœur de ville, Petites Villes de Demain et Territoires d'industrie au titre des différents programmes. Les annexes de l'Ademe et du Cerema précisent également les crédits attribués ou consacrés à ces programmes, depuis leur création par région et de façon globale pour le second.

Le « jaune budgétaire » « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Ce document annexe au projet de loi de finances récapitule pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en termes de prélèvements sur recettes du budget général, de dépenses inscrites au budget général par mission et par programme et des produits, impôts et taxes transférés. Il présente également les dispositifs de péréquation financière.

En annexe n° 5, le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2023 précise les autorisations d'engagement et les crédits de paiement des subventions des ministères versées aux collectivités territoriales de onze missions. Certains programmes se recoupent avec le document de politique transversale (131, « Création », et 175, « Patrimoine » par exemple). Les informations communiquées ne permettent pas d'apprécier si les subventions ont donné lieu à des appels à projet ou à manifestation d'intérêt spécifiques ou s'inscrivent dans des dispositifs plus transversaux comme les CPER ou les CRTE, qui ne sont pas évoqués.

Les indicateurs

Le document de politique transversale Aménagement du territoire comprend un seul indicateur de performance mesurant directement l'impact de la contractualisation sur l'affectation des crédits⁴⁶². Au contraire, plusieurs programmes comportent des indicateurs associés ou relatifs à la contractualisation, comme la qualité des équipements structurants de la Corse⁴⁶³ ou l'effet levier des crédits du FNADT contractualisés⁴⁶⁴.

⁴⁶² Indicateur 155-159 du programme 361, « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » relatif à l'effort des directions régionales des affaires culturelles en faveur des territoires prioritaires. Les territoires prioritaires s'appuient sur la géographie de la politique de la ville, de la ruralité, des territoires intégrés dans les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain et la cartographie prioritaire de la DRAC.

⁴⁶³ Indicateur 2.1 du programme 162.

⁴⁶⁴ Indicateur 2.2 du programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».