

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2024 - Fascicule 2

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

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

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

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

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

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

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

La période de réserve inhérente à la tenue des élections législatives n'a pas permis à la Cour de remettre à la fin du mois de juin son rapport au Premier ministre, comme il le lui avait demandé. La démission du Premier ministre a

ensuite conduit la Cour à différer la transmission de son rapport jusqu'à la nomination de son successeur. Au regard de ce nouveau délai, la Cour a estimé que le cadre le plus adapté à la communication de ses analyses et propositions au nouveau Premier ministre était le second fascicule de son rapport annuel sur les finances publiques locales, dont la remise au Gouvernement et au Parlement début octobre est prévue de longue date.

*

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

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

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

Les dépenses de personnel augmentent pour trois raisons : l'effet en année pleine des mesures indiciaires au 1^{er} juillet 2023 (notamment la hausse du point d'indice de 1,5 %, après 3,5 % au 1^{er} juillet 2022), l'attribution de cinq points d'indice à tous les agents au 1^{er} janvier 2024 et l'évolution continue de la composition des effectifs dans le sens d'une rémunération moyenne plus élevée (hausse de la proportion d'agents de catégorie A au détriment des catégories B et C et de celle des agents contractuels par rapport aux

titulaires). De janvier à août 2024 (huit mois), les dépenses de personnel ont progressé de 5,8 % par rapport à la même période de l'année 2023.

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

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

Après une augmentation soutenue en 2023 (+ 6,6 %, soit une progression de 1,7 point en volume), comparable à celle de 2022 (+6,8 %, soit +1,6 point en volume), les dépenses d'investissement pourraient accélérer en 2024, en raison du cycle électoral municipal et de la dynamique des recettes du « bloc communal ». De janvier à août 2024, elles ont augmenté de 13,1 % par rapport à la même période de 2023.

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

*

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

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

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

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

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

par la permanence de ces divergences de situations entre les trois principales catégories de collectivités.

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

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

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

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

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

raison de l'accélération des dépenses d'équipement des collectivités prises en charge par le FCTVA.

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

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

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

Grâce à des recettes foncières dynamiques, les communes et les intercommunalités paraissent en mesure de maintenir un niveau élevé d'épargne affecté au financement de leurs investissements, malgré la hausse de leurs dépenses de fonctionnement.

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

La situation financière des départements devrait continuer à se dégrader en 2024 en raison de la poursuite de

la chute des recettes de DMTO, malgré la libération de recettes de DMTO mises en réserve au niveau national (0,25 Md€ par le comité des finances locales, 0,1 Md€ par l'État dans le cadre du fonds de sauvegarde des départements) et local (1 Md€ de recettes mises en réserve par une trentaine de départements).

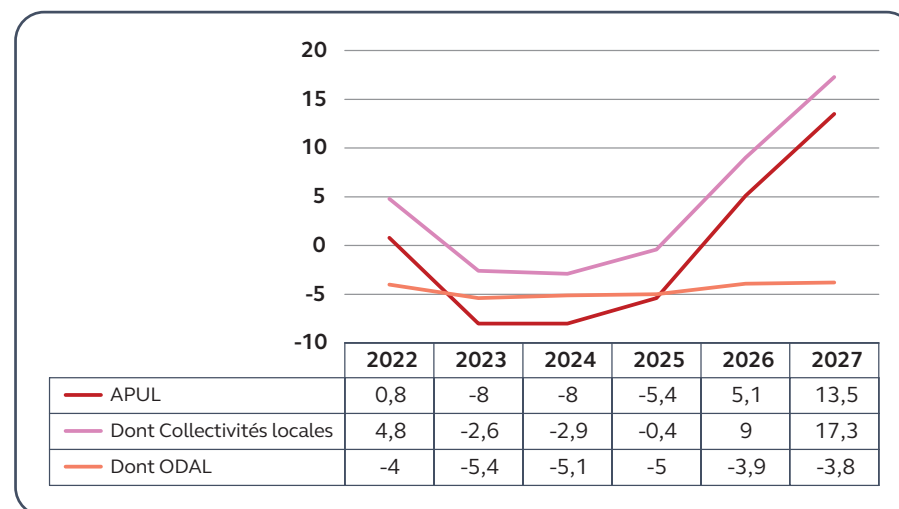
Afin de continuer à investir, malgré la réduction de leur épargne, les départements vont effectuer un nouveau prélèvement sur leur trésorerie disponible et accroître leur recours à l'emprunt. La faiblesse de leur épargne fragilise la situation financière d'une vingtaine de départements.

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

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

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

Objectif de solde des administrations publiques locales en comptabilité nationale (2022-2027, en Md€)



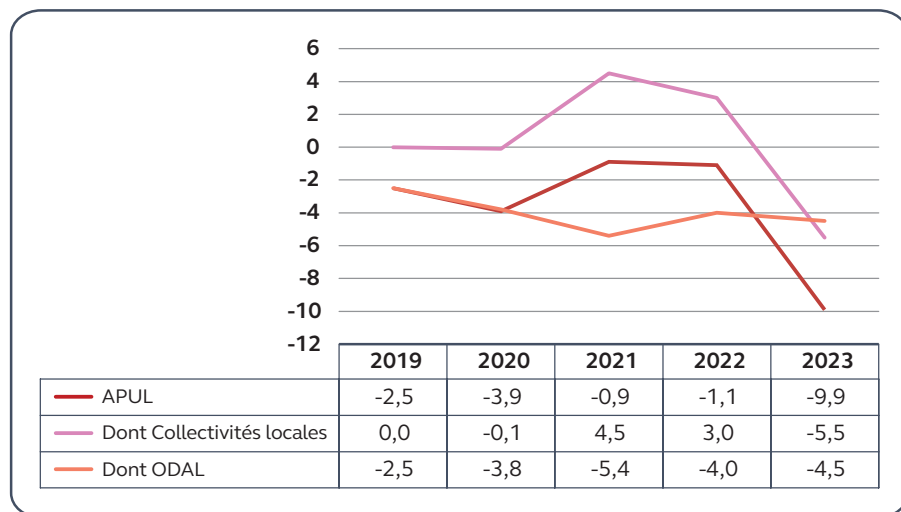
Source : LPPF 2023-2027

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

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

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

**Solde des administrations publiques locales en comptabilité nationale
(2019-2023, en Md€)**



Source : Insee

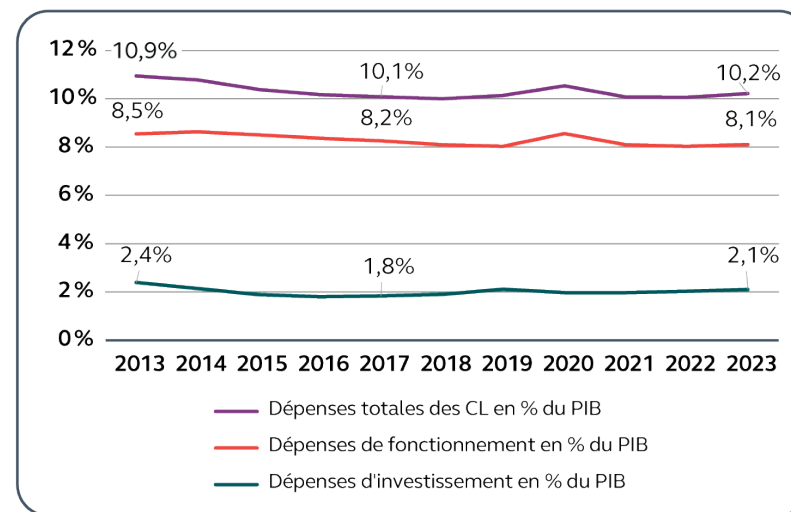
Compte tenu de la progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume à fin août 2024, d'une moindre progression des recettes de TVA que prévu et d'une chute plus prononcée des recettes de DMTO qu'anticipé, le besoin de financement des collectivités va connaître une hausse considérable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

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

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

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

Part des dépenses des collectivités dans le PIB



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

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

Les dépenses de personnel, qui représentent un quart des dépenses des collectivités, connaissent une croissance soutenue, majoritairement portée par le « bloc communal ». Alors que les effectifs ont beaucoup augmenté jusqu'à récemment, malgré l'absence de nouveaux transferts de compétences, la maîtrise de leur évolution est un enjeu central. Un retour progressif des effectifs des collectivités à leur niveau du début des années 2010, soit une réduction de 100 000 emplois ou de 5,5 % des emplois, permettrait de réaliser une économie importante, estimée par la Cour à 4,1 Md€ par an à partir de 2030.

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

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

Les achats de biens et de services représentent un peu moins du cinquième des dépenses des collectivités, avec une forte concentration sur le « bloc communal ». Les dépenses correspondantes sont très dynamiques. Bien que les collectivités aient engagé

des démarches d'optimisation, la généralisation de bonnes pratiques, notamment la massification des achats et la mutualisation des circuits d'achats entre collectivités, pourraient permettre d'importantes économies, pouvant être estimées à 5 Md€ par an.

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

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

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

Afin d'inciter les collectivités à mobiliser leur potentiel d'économies, il pourrait être envisagé de conclure

avec celles dépassant une certaine taille de nouveaux contrats de maîtrise de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

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

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

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

L'accent pourrait aussi être mis sur un élargissement du périmètre de la norme d'évolution des transferts de l'État prévue par la loi de programmation, afin d'y intégrer la totalité d'entre eux, en particulier les différents pans de fiscalité transférée (TVA et taxe spéciale sur les conventions d'assurance notamment), alors que cette norme ne porte aujourd'hui que sur un peu plus d'un quart des transferts en question (les prélèvements sur recettes hors fonds de compensation de la TVA et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*). Alors qu'elle a été dépassée de plusieurs centaines de millions d'euros en 2023

et 2024, cette norme doit aussi être mieux respectée, ce qui nécessite de réduire plus fortement dans les lois de finances annuelles le montant de concours anciens figés de l'État (« variables d'ajustement »).

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

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

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

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

Récapitulatif de leviers d'action

Mesures structurelles

1. Associer plus étroitement les représentants des collectivités locales aux décisions relatives à la fonction publique territoriale (*ministres chargés des finances, de la fonction publique et des collectivités territoriales*).
2. Faire contribuer les employeurs territoriaux au retour à l'équilibre financier de la CNRACL à hauteur de la part du déficit du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui leur incombe (*ministres chargés de la sécurité sociale, des finances et des collectivités territoriales*).
3. Rétablir l'obligation d'établir un schéma de mutualisation interne à chaque EPCI et tenir compte du degré d'intégration interne aux EPCI dans l'attribution de subventions de fonctionnement et d'investissement (*ministre chargé des collectivités territoriales*).
4. À enveloppe financière constante des concours de l'État à l'investissement local, réduire le FCTVA, regrouper les dotations à l'investissement et les orienter prioritairement vers la transition écologique (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).
5. Répartir l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités aujourd'hui fondés sur la consolidation de données historiques en fonction de données contemporaines de population et de richesse des collectivités (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

Propositions d'économies chiffrées

1. Maîtriser l'évolution des effectifs des collectivités, en les ramenant progressivement à leur niveau du début des années 2010 (soit une économie en dépenses des collectivités de 4,1 Md€ par an à partir de 2030), en alignant sauf exception justifiée la durée du travail sur sa durée légale (soit une économie de 1,3 Md€ par an) et en agissant sur les causes de l'absentéisme (économie non chiffrée) (*collectivités*).
2. Généraliser l'adoption de bonnes pratiques en matière d'achats publics, notamment la massification des achats, et mutualiser les circuits d'achats entre les collectivités (soit une économie en dépenses des collectivités de 1 Md€ par an à partir de 2025 et de 3 Md€ par an à partir de 2027) (*collectivités*).
3. Instaurer une obligation d'amortissement de l'ensemble des biens des communes et des intercommunalités et limiter aux investissements « verts » la neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements (soit des économies respectives en dépenses autres que d'amortissement des collectivités de 0,3 Md€ et de 0,4 Md€ par an à partir de 2025) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).
4. Fixer à nouveau par la loi de finances annuelle le taux de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation (soit une réduction

de recettes des collectivités pouvant aller jusqu'à 0,5 Md€ en 2025, 1,1 Md€ en 2026 et 1,6 Md€ en 2027) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

5. Fixer un objectif pluriannuel d'évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités locales couvrant la totalité de leur montant et assurer son respect en majorant le montant des réductions des « variables d'ajustement » dans les lois de finances annuelles (soit une réduction des recettes des collectivités de 0,2 Md€ à 0,3 Md€ par an à partir de 2025 au titre du périmètre étroit de l'objectif en vigueur) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

6. Écrêter l'augmentation en volume des recettes de TVA et de TSCA affectées aux collectivités et la réaffecter au budget de l'État (soit

une réduction des recettes des collectivités pouvant aller jusqu'à 0,7 Md€ en 2025, 1,7 Md€ en 2026 et 2,7 Md€ en 2027 pour la TVA ; soit une réduction de 0,3 Md€ en 2025, 0,5 Md€ en 2026 et 0,8 Md€ en 2027 pour la TSCA) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

7. Affecter une partie de l'augmentation des recettes de TVA à des fonds de résilience des régions, des départements et des intercommunalités, dotés d'une gouvernance partenariale entre l'État et ces catégories d'entités locales (soit une réduction des recettes immédiatement utilisables par les collectivités pouvant aller jusqu'à 0,7 Md€ en 2025, 1,7 Md€ en 2026 et 2,7 Md€ en 2027) (*ministres chargés des finances et des collectivités territoriales*).

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

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