

Les Président et Vice-Président

Monsieur Pierre Moscovici
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 1

Paris, le 25 JUIN 2025

Monsieur le Premier président,

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF le projet de rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024 fascicule 1 et nous vous en remercions vivement. Cela appelle les remarques de l'AMF suivantes.

Dépenses de fonctionnement

Sur les dépenses de fonctionnement, la Cour relève une augmentation des dépenses de fonctionnement du bloc communal en 2024 (+4,8 %), principalement due à la hausse des dépenses de personnel (+5,3 %) et des achats de biens et services (+4,3 %).

La hausse des dépenses de fonctionnement est fortement liée à des **facteurs externes** : à l'**inflation** toujours présente notamment sur les achats de biens et services (+3,9 % en 2024), aux **mesures salariales nationales** (impact des mesures indemnitaires), aux transferts de compétences et de charges imposés par l'Etat, **au poids des normes** (plus de 1,4 milliard d'euros en 2024 selon l'analyse DGCL/CNEN) et à des besoins croissants **en services publics de proximité**.

L'environnement économique a fortement marqué les dépenses de fonctionnement. L'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que « les effets différés dans le temps de la forte inflation de l'année 2023 fournissent une explication partielle à la poussée des charges de fonctionnement en 2024 ». L'AMF rappelle que les dispositifs mis en place n'ont, dans leur ensemble, pas permis de rompre avec une forte augmentation des prix de l'énergie, et l'augmentation des prix telle que fixée dans les contrats d'électricité, conclus dans un contexte de forte inflation, a continué et continuera de peser sur les budgets locaux.

L'AMF rappelle que les dépenses de fonctionnement sont également marquées par l'évolution des compétences et l'impact des mesures indemnitaires.

L'AMF tient, en outre, à contextualiser l'analyse proposée en rappelant le manque d'attractivité de la fonction publique territoriale qui tend à se propager aujourd'hui à l'ensemble des métiers, des catégories et des communes et intercommunalités.

Aussi, s'agissant des impacts de l'évolution des compétences, les collectivités assument des **transferts de charges qui ne sont pas qualifiés** comme tels à l'instar des dépenses de sécurité, de la GEMAPI ou de la lutte contre les déserts médicaux. Ainsi en est-il des dépenses induites par le développement des polices municipales qui représentent 3,8 % des dépenses de fonctionnement (91 % en dépenses de personnel soit 2 Md€ d'euros annuels sur un total de dépenses de 2,2 Md€ annuels).

Ces évolutions doivent également être analysées à la lumière de la complexification des compétences exercées par les collectivités locales et à une montée en expertise nécessaire de certains métiers (ingénierie, urbanisme, transition écologique). La situation des intercommunalités mérite plus particulièrement d'être appréhendée au regard des compétences qui s'imposent à elles en matière d'urbanisme et d'aménagement (PLUi et gestion foncière), de transition écologique et énergétique (eau, assainissement, rénovation thermique, végétalisation), d'économie (réindustrialisation, soutien aux entreprises) ou de montée en charge en matière de service public de la petite enfance (applicable

depuis le 1er janvier 2025). A cela s'ajoutent des mesures comme le transfert de la gestion des digues domaniales au 1^{er} janvier 2024, des normes de sécurité (cybersécurité) ou encore le transfert de la police de la publicité extérieure au 1er janvier 2024, etc. Tout autant de compétences nouvelles qui n'étaient pas exercées par les communes.

Recettes de fonctionnement

La Cour indique que « Si la hausse des produits réels de fonctionnement a ralenti (+ 2,7 % en 2024, après + 3,3 % en 2023), elle recouvre une accélération en volume favorable aux recettes des collectivités (+ 0,7 point après - 1,6 point) ».

L'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que « la croissance des produits de fonctionnement a été portée par la hausse des impôts directs sur la détention - taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties - ou sur l'utilisation de biens fonciers - cotisation foncière sur les entreprises, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants (55,9 Md€, soit + 5,2 % au total en 2024) ». L'AMF souscrit également au constat de la Cour sur l'augmentation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties sous l'effet notamment de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en fonction de l'IPCH (+3,9%).

L'AMF rappelle néanmoins que cette revalorisation ne s'applique pas à environ un tiers des bases des locaux professionnels dont l'évolution est de moins de 2 % en 2024.

Pour l'AMF, une profonde déstabilisation des financements des collectivités et une fragilisation de leurs ressources sont à noter. L'AMF alerte sur la réduction du périmètre des recettes à la main des décideurs locaux et la disparition progressive du levier fiscal. L'AMF relève, à ce titre, la compensation insuffisante des exonérations de fiscalité locale et des suppressions d'impôts (taxe d'habitation, CVAE).

La suppression quasi totale du levier fiscal nuit à la prévision et à l'ajustement des recettes des collectivités aux aléas de la conjoncture. La concentration du panier fiscal sur les seuls propriétaires affaiblit la capacité d'agir des communes et des EPCI, et notamment leur rôle d'amortisseur des crises.

Par ailleurs, désormais, la visibilité des décideurs locaux et le rôle contracyclique des communes et des EPCI sont affaiblis par une part croissante des ressources locales adossée à la conjoncture économique via la compensation par la TVA.

Concernant la forte croissance des autres impôts locaux, l'AMF rappelle que la TEOM n'est pas libre d'emploi, et reste une taxe affectée au financement du service correspondant¹.

Le produit du versement mobilité quant à lui est également obligatoirement affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains. La ressource n'est donc pas libre d'emploi comme peut l'être la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En outre, contrairement à la TFPB, le bénéfice de la taxe n'est pas ouvert à l'ensemble des collectivités.

S'agissant de la taxe GEMAPI, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui souligne que « son montant est plafonné à 40 euros par habitant et au montant des charges annuelles prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement relatives à la compétence GEMAPI. Il reste insuffisant face aux enjeux de prévention des inondations ».

Concernant le produit des DMTO, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique une nouvelle baisse de 15,2 % de ces recettes en 2024 après une chute de 23,5 % en 2023, « sous l'effet de la chute du nombre de transactions immobilières et, dans une moindre mesure, de leur prix ». L'AMF souligne les propos de la Cour qui indique que le montant des recettes de DMTO (3,4 Md€) est le « montant le plus faible depuis 2010 ».

Concernant les dotations et participations de l'Etat, la Cour souligne que ces recettes ont progressé à un rythme comparable à celui de 2023 pour le bloc communal (+1,0 Md€, soit +3,0 %).

¹ CE, 29 nov. 2021, n° 454684 : Lebon T. « la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du Code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations ».

Parmi les dotations en hausse en 2024, l'AMF accueille favorablement les augmentations de la dotation « aménités rurales » et de la dotation pour les titres sécurisés (DTS) - conséquences cependant d'un effort demandé aux collectivités sur une compétence relevant de l'Etat - portées chacune à 100 millions d'euros. La revalorisation de la DGF accordée en 2024, après une première hausse en 2023, répond aussi à la demande de l'AMF. Cependant, et comme le souligne la Cour elle-même, « malgré les hausses intervenues en 2023 et 2024, dans le contexte de forte inflation, la DGF a continué à diminuer en euros constants ».

Pour autant, l'AMF ne peut cautionner les termes d'une « augmentation des dotations », qui donnent une image trompeuse de la réalité des relations financières entre l'Etat et les collectivités. En effet, les progressions constatées de 2018 à 2024 passent sous silence les diminutions intervenues sur les années antérieures. En outre, une partie des augmentations constatées en 2024 ou sur les dernières années concernent des transferts mis en place pour compenser des allègements d'impôts locaux, qui ont été décidés par l'Etat et qui amputent les marges de manœuvre fiscales des collectivités (c'est notamment le cas du PSR compensant les allègements de CFE et de foncier bâti accordés sur les locaux industriels). Enfin, l'enveloppe globale se compose pour partie de transferts créés pour compenser des ressources fiscales supprimées mais qui entre-temps ont servi ou servent de variables d'ajustement ; leur montant est donc sans commune mesure avec les pertes de recettes qu'ils étaient pourtant censés compenser de manière pérenne. A titre illustratif, la compensation votée en loi de finances pour 2025 est insuffisante pour couvrir les nouvelles dépenses obligatoires relatives au service public de la petite enfance.

L'AMF conteste l'analyse optimiste de la Cour sur les équilibres financiers du bloc communal.

La Cour indique que « le « bloc communal », qui représente près de 60 % des charges de fonctionnement et des deux-tiers des dépenses d'investissement des collectivités, continue à bénéficier d'une situation financière favorable ».

Pour l'AMF, la baisse de la capacité d'autofinancement et le recours accru à la trésorerie sont, en fait, le signe d'une santé financière préoccupante des collectivités. L'AMF remercie néanmoins la Cour d'avoir supprimé la mention d' « une véritable aisance financière » dans la précédente version du rapport.

De plus, l'équilibre comptable ne doit pas être confondu avec la santé financière des collectivités. Les équilibres des budgets locaux sont maintenus en raison de la règle d'or qui interdit le déficit. Le maintien des équilibres permettait de conclure à la bonne situation financière des collectivités locales. Ainsi, les politiques menées de restrictions sur les budgets locaux seraient justifiées par la bonne situation financière des collectivités qui doivent venir en aide au budget de l'Etat. Toutefois, l'équilibre comptable n'est pas forcément le signe de bonne santé financière. **La bonne santé financière se mesure en effet par la capacité d'agir, et de répondre aux attentes de la société. Ainsi en est-il de la situation actuelle du bloc communal : elles sont toujours à l'équilibre mais leur situation financière se dégrade limitant leur capacité d'agir.**

La contraction de l'épargne et la hausse du recours à l'emprunt menacent à terme l'investissement.

La Cour note une baisse de l'épargne brute du bloc communal en 2024 (-0,3 Md€, soit -1,2 %), principalement due à la perte des DMTO et à la hausse des dépenses de personnel notamment en raison de la hausse du point d'indice et des diverses mesures catégorielles.

Les dépenses d'investissement augmentent de 9,8 % en 2024, portées par des besoins en transition écologique et des investissements d'avenir. **L'AMF insiste sur la nécessité de ces investissements pour répondre aux enjeux (cohésion sociale, transition écologique, obligations nouvelles...), malgré une capacité d'autofinancement réduite due aux restrictions imposées par l'Etat.**

L'AMF rappelle que le modèle économique de construction des budgets locaux a été profondément bouleversé. Le bloc communal ne dispose ainsi plus de marges de manœuvre pour adapter le niveau de ses recettes mais doit faire face à des contraintes budgétaires toujours plus fortes.

Un niveau d'investissement en question

Les dépenses réelles d'investissement du bloc communal sont en augmentation de 9,8 % et l'encours de la dette de 2,3 %. La Cour indique dès lors qu'« au cours du mandat actuel, les dépenses d'équipement ont augmenté dès la deuxième année et leur croissance n'a pas faibli depuis lors. Cette particularité s'explique par le rattrapage de chantiers à la suite de la crise sanitaire, la relance des investissements engagée par l'ensemble des acteurs publics et l'incidence de l'inflation sur le coût des investissements ».

La Cour rappelle qu'à « ce stade du cycle municipal traditionnel, le montant des dépenses d'investissement dépasse sensiblement celui qui pouvait être constaté avant les élections de 2020 », **en omettant que la hausse de l'inflation et les crises successives (Covid, Ukraine) ont eu un impact très important sur le coût des investissements actuels.**

Aussi, la hausse des dépenses d'investissement est à mettre en regard **des besoins en matière de transition écologique et d'investissements pour l'avenir du pays** (mobilité-transports, renaturation, eau, rénovation thermique etc.), **portés principalement par les communes et leurs intercommunalités, certaines de ces dépenses sont d'ailleurs imposées par la mise en œuvre de nouvelles normes et obligations.**

L'AMF souligne que les collectivités locales financent 70 % de l'investissement public civil et ont donc nécessairement un besoin de financement d'autant plus important que leurs investissements sont dynamiques. Les dépenses d'investissement des métropoles représentent plus d'un tiers du total des dépenses d'investissement des intercommunalités en 2024, ce qui est logique au regard de leurs compétences très étendues notamment dans les domaines de la voirie, l'aménagement urbain, les mobilités et les transports, l'habitat-logement, la culture, le sport, etc.

En 2024, les recettes réelles d'investissement augmentent de 4,8 % (soit +0,9 Md€ contre +2,7 % en 2023). La Cour note que « l'augmentation du FCTVA (4,6 Md€, soit + 0,5 Md€ ou + 11,9 %, comme en 2023) reflète celle des dépenses d'investissement qu'il prend en charge au titre des trois années 2022, 2023 et 2024 ». Néanmoins, « les autres recettes d'investissement ont chuté (4,5 Md€, soit - 0,6 Md€ ou - 12,0 % par rapport à 2023). En particulier, le produit de la taxe d'aménagement n'atteint plus que 0,9 Md€ en 2024, contre 1,2 Md€ en 2023 (- 25,4 %) ».

En outre, la dégradation de la situation financière des départements pèse aussi sur les cofinancements de l'investissement avec le bloc communal.

L'AMF ne souscrit pas à l'analyse de la Cour sur la taxe d'aménagement, qui indique : « L'incidence des retards de liquidation de la DGFIP sur le produit de la taxe versé aux collectivités a été masquée en 2022 et 2023 par l'apurement de leurs propres retards de liquidation par les services du ministère du logement ». L'AMF note en revanche que la mention « Elle ne l'est plus depuis 2024 » a été supprimée. **L'AMF rappelle que non seulement en matière de taxe d'aménagement, un allongement des durées de construction accroît l'impact de l'alignement sur l'achèvement des travaux mais également que de nombreux problèmes avec la plateforme déclarative GMBI sont à noter.** En effet, jusqu'au 1^{er} septembre 2022, cette taxe était émise à partir des services de la Direction départementale des territoires (DDT) et de la mer (DDTM) à la suite de l'obtention d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable de travaux. A partir de cette date, ce sont les services de la DGFIP qui devaient émettre les titres à partir des déclarations de fin de travaux. Les informations, remontant de ces services, indiquent qu'à ce jour les titres ne sont toujours pas émis depuis plus de 2 ans, au motif que les applicatifs ne sont pas opérationnels (GMBI). Les conséquences sont graves pour les budgets d'investissement des communes. La taxe d'aménagement, avec le FCTVA, est un puissant levier financier des investissements souvent nécessaire à l'accueil des populations qui s'en acquittent.

L'AMF alerte sur le risque récessif dès 2025. Alors que la croissance est restée faible à 1,1 % en 2024, les investissements des collectivités locales ont été un soutien incontournable à la croissance et aux carnets de commande des entreprises. La hausse des investissements du bloc communal est donc bénéfique pour l'économie. Cette évolution est due notamment à l'investissement des communes pour l'essentiel qui représente en effet les deux tiers de l'investissement du bloc communal. Ainsi, les dépenses d'investissement des communes augmentent de 9,3 % et ceux des EPCI de plus de 11,1 %.

L'AMF alerte également sur un risque accentué de ralentissement économique, au regard de la trajectoire des finances publiques et des ponctions organisées par la loi de finances 2025 ou discutées

dans le cadre de la préparation du PLF 2026 : une fois les trésoreries épuisées, les collectivités pourraient être contraintes de réduire leurs investissements ou certains services publics, avec un risque accentué de ralentissement économique, compte tenu de la part de l'investissement local et de leurs incidences sociales et environnementales.

L'AMF estime que la position de la Cour quant à la participation des collectivités à la dégradation des finances publiques est inexacte.

Les collectivités représentent une part réduite du déficit de l'ensemble des administrations publiques. L'AMF souligne dès lors que les collectivités ne représentent que près de 6,7 % du solde déficitaire de l'ensemble des administrations publiques en 2024 (169,6 Md€).

Surtout, **les communes et les intercommunalités ne sont pas à l'origine du dérapage des finances publiques** et de l'augmentation de la dette de la nation. La dette des collectivités locales reste en effet stable à moins de 9 % du PIB depuis 1995, alors que celle de l'État et des comptes sociaux a été multipliée par trois sur la même période. Les dépenses des collectivités locales ne représentent par ailleurs que 19 % des dépenses publiques contre une moyenne européenne de 31 %. De plus, elles financent 70 % de l'investissement public civil, et leur besoin de financement est un élément structurant de la bonne santé économique du pays.

L'AMF souscrit au constat de la Cour sur le financement des seules dépenses d'investissement par l'emprunt pour les collectivités contrairement à l'État, et précise qu'en effet, **les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, quelle que soit leur évolution, devant être couvertes par les recettes de fonctionnement, elles ne pèsent donc pas sur le déficit public.** L'équilibre comptable, imposé par la règle d'or, est assurément toujours maintenu pour l'ensemble des collectivités locales. Ce n'est pas le cas pour le budget de l'État qui est en déficit structurel.

L'AMF estime que l'État aggrave son déficit au fur et à mesure des lois de finances : la charge de la compensation de la fiscalité locale supprimée pèse en effet lourdement sur le budget de l'État, et la réduction continue du levier fiscal implique la multiplication des filets de sécurité, certaines collectivités n'ayant plus assez de marge de manœuvre pour faire face aux retournements de la conjoncture. L'AMF rappelle que **les suppressions d'impôts locaux coûtent chaque année 52,1 Md€ au budget de l'État**, contribuant au déficit public et que la « nationalisation » des impôts locaux est en conséquence un élément majeur du dérapage budgétaire de l'État. Le dérapage du déficit du budget de l'État s'explique ainsi notamment par les suppressions de recettes qui coûtent annuellement près de 100 Md€, et absorbent ainsi la moitié des recettes de la TVA.

La suppression d'impôts locaux (THRP, CVAE) a aggravé le déficit de l'État et prive par ailleurs les collectivités d'une véritable autonomie financière et limite leur capacité à agir.

Les restrictions de ressources locales ont conduit à une recentralisation de leurs recettes qui les prive de leur marge de manœuvre. L'AMF dénonce cette recentralisation par l'encadrement et la restriction des moyens financiers des collectivités locales. Une tutelle budgétaire d'un genre nouveau s'affranchit ainsi du débat sur la remise en cause de la décentralisation pourtant inscrite dans la Constitution.

Quelle sera la pérennité de la nouvelle architecture des ressources locales ? Alors que le déficit de l'État atteint des niveaux inédits, son budget est aujourd'hui privé de près de 54% des recettes de TVA : en 2024, 113,6 Md€ de recettes de TVA sont affectés à la compensation des ressources locales supprimées (52,1 Md€), mais aussi à la Sécurité sociale pour compenser les allègements de charges sociales (57,5 Md€), et enfin, à la compensation de la redevance à l'audiovisuel public (4 Md€). Ces 113,6 Md€ auraient été bien utiles pour compenser les 166,6 Md€ de déficit de l'État.

En outre, l'AMF regrette que la Cour estime qu'« une participation des collectivités au redressement des finances publiques [est] à concrétiser ».

L'AMF rappelle que la santé financière des collectivités locales est fragilisée en raison du cumul des restrictions depuis plus de 10 ans.

L'année 2024 enregistre une dégradation de l'épargne nette de -2,6 % pour le bloc communal. Ces tensions sont le résultat du pilotage des budgets locaux par le budget de l'État qui empêche désormais les décideurs locaux d'ajuster la recette à la dépense, auxquelles s'ajoutent notamment :

- la perte cumulée de DGF depuis 2010, qui dépasse 71 Md€ en 2024 pour le bloc communal et atteint près de 82 Md€ si l'on ajoute l'année 2025 ;
- la réduction du levier fiscal puisque les deux tiers de la fiscalité locale sur laquelle le bloc communal a un pouvoir de taux, reposent sur les propriétaires. Le contrat social local est en outre affaibli car une part importante des habitants ne contribue plus au financement de leurs services publics, quel que soit leur niveau de revenus ;
- l'adossement des recettes à la TVA : les erreurs de prévision bousculent les équilibres des budgets locaux ;
- le transfert des charges, l'accroissement du coût des normes, qui pèsent a minima pour 1 Md€ en moyenne annuelle depuis plus de 10 ans, auxquels il convient d'ajouter l'augmentation du point d'indice.

Les restrictions imposées conduisent à freiner la capacité d'agir et à dégrader la situation financière des collectivités locales. Dans ces conditions, celles-ci seront-elles en mesure de faire face au mur d'investissement en matière de transition écologique et d'entretien lourd de leurs infrastructures ?

L'AMF ne souscrit dès lors pas au constat de la Cour selon lequel son rapport souligne « les marges de manœuvre que conserve une majorité de collectivités pour contribuer au redressement des finances publiques, sans remettre en cause les services publics et les politiques qu'elles mènent en application du principe constitutionnel de libre administration, et l'enjeu d'une répartition équitable de cette contribution entre les différentes catégories de collectivités comme en leur sein ». Car il s'agit bien là d'aborder l'essentiel : les politiques publiques souhaitées au bénéfice des habitants.

L'AMF alerte, en outre, sur le risque pesant sur la situation des collectivités d'Outre-mer où le besoin de services publics et d'investissement n'est plus à démontrer.

Considérer les collectivités locales comme la variable d'ajustement des erreurs de stratégie de l'Exécutif ne fait que creuser le déficit public et contraindre l'investissement public local et aura à terme, un effet récessif sur la création de la richesse nationale.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



André LAIGNEL
1er Vice-Président délégué



David LISNARD
Président de l'AMF