

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2022 - Fascicule 2

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2022

Dans le premier fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié en juillet 2022, la Cour analysait la situation financière des collectivités territoriales au 31 décembre 2021, année marquée à la fois par la crise sanitaire et le déploiement du plan de relance.

Ce second fascicule est consacré à la situation et aux perspectives des finances publiques locales en 2022. Il présente également une analyse de l'intercommunalité, thème de gestion retenu pour cette édition.

Cette enquête, qui s'inscrit dans la continuité des travaux conduits par les juridictions financières ces dernières années¹, s'appuie sur l'analyse de l'ensemble des comptes de gestion des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) de 99 EPCI à fiscalité propre et 36 communes.

Les communautés urbaines, d'agglomération, de communes et métropoles, qui ont fait l'objet d'un rapport en 2020, constituent le premier champ d'analyse du rapport, qui traite néanmoins de toutes les formes de coopération, notamment les syndicats.

L'enquête aborde l'évolution de l'intercommunalité depuis 1992. Elle porte une attention particulière à son développement depuis 2010, marqué par la généralisation et la réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre.

¹ Cour des comptes, [L'intercommunalité en France](#), rapport au Président de la République, novembre 2005. Cour des comptes, [Bilan de l'intercommunalité en France](#), [Rapport public annuel](#), février 2009. Cour des comptes, [La carte des syndicats intercommunaux, une rationalisation à poursuivre](#), juin 2016.

Des perspectives financières rendues incertaines par la situation économique internationale

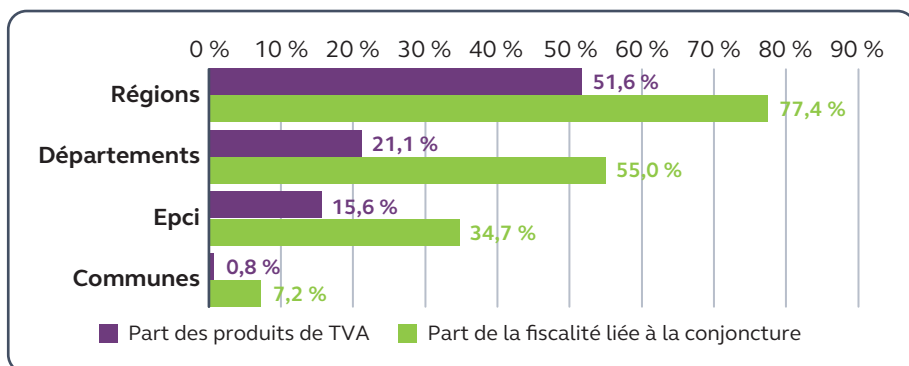
Après une forte reprise économique en 2021, l'invasion de l'Ukraine et la situation sanitaire en Chine ont infléchi la trajectoire de reprise attendue en 2022 et 2023.

Dans sa prévision de septembre 2022, l'Insee anticipe une croissance de l'économie française de +2,6%, en dépit de la hausse des prix et des difficultés d'approvisionnement. Les prévisions d'inflation demeurent incertaines.

Selon l'Insee, le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation pourrait atteindre +5,9% en septembre puis 5,8% en novembre. En moyenne annuelle, l'inflation s'élèverait à +5,3%, après +1,6% en 2021.

Ce ralentissement de la reprise intervient alors que les dernières réformes fiscales ont accru la sensibilité des finances locales à la conjoncture économique.

Part des produits fiscaux liés à la conjoncture économique dans les produits de fonctionnement des collectivités

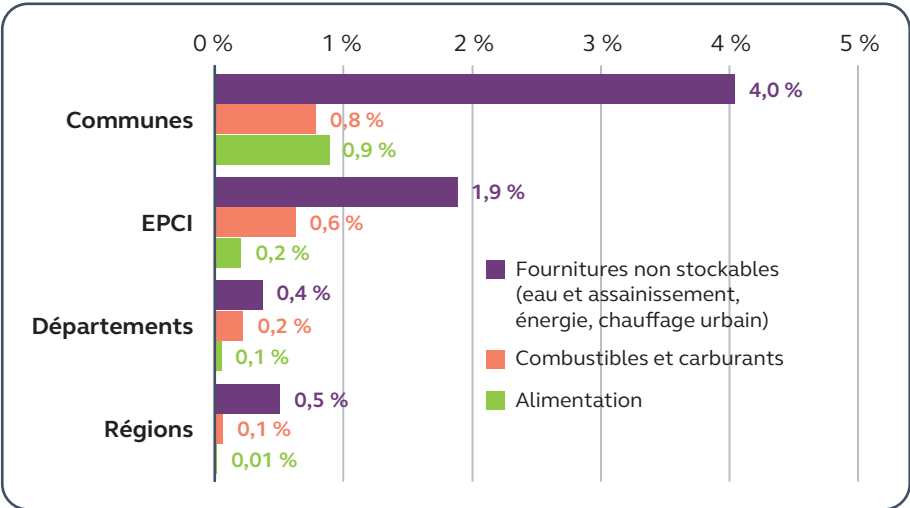


Source : Cour des comptes

La situation internationale devrait peser sur les charges des collectivités, de manière directe (coût des achats et services) ou indirecte (mesures salariales dont la hausse du point d'indice). Dans le même temps, du

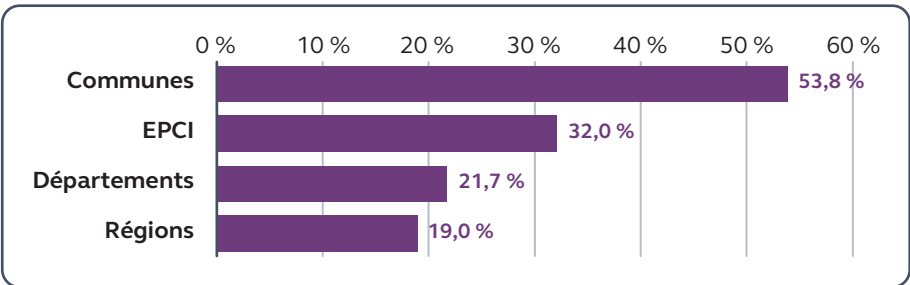
fait de l'inflation, leurs produits de fonctionnement devraient rester assez dynamiques en 2022, avec une hausse des produits de la fiscalité locale et économique, dont les produits de TVA issus des récentes réformes fiscales.

Part des dépenses énergétiques et alimentaires dans les dépenses de fonctionnement des collectivités en 2021



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

Part des dépenses de personnel dans les charges réelles de fonctionnement des collectivités

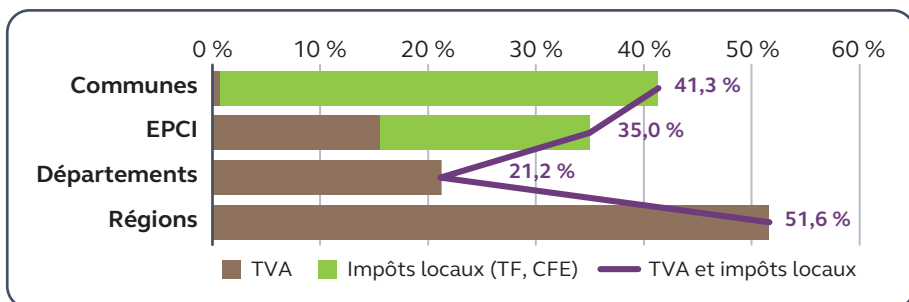


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

Dans ce contexte, l'évolution de la situation financière des collectivités locales dépendra des dynamiques respectives de leurs charges et produits de fonctionnement,

mais également du coût de l'emprunt et des contraintes pesant sur l'investissement local (renchérissement des marchés, difficultés d'approvisionnement, etc.).

Part des produits sensibles à l'inflation (TVA et impôts locaux) dans les produits réels de fonctionnement des collectivités



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les produits de TVA sont mécaniquement indexés sur l'inflation courante, tandis que les bases des impôts locaux sont automatiquement revalorisées chaque année en fonction de l'inflation de l'année précédente.

La France a présenté fin juillet son programme de stabilité, qui propose une trajectoire actualisée de redressement des finances publiques. Une nouvelle loi de programmation, présentée en conseil des ministres le 26 septembre dernier, devrait en particulier préciser les modalités de contribution des collectivités locales à la réduction du déficit et de la dette publique.

Comme le relevait la Cour dans le premier fascicule du présent rapport, la situation financière favorable des collectivités fin 2021 s'est accompagnée d'une différenciation croissante du monde local.

Ce constat conduit la Cour à réitérer ses observations quant à la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers un renforcement de la péréquation horizontale et la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations.

Il implique également d'améliorer la prévisibilité des recettes locales, alors que leur plus grande sensibilité

à la conjoncture économique est susceptible d'entraîner des variations importantes du niveau des ressources annuelles affectées à chaque collectivité.

Deux modèles contracycliques sont possibles, l'un consistant à encadrer les dynamiques de recettes, l'autre à développer des mécanismes d'auto-assurance collective ou individuelle, telle la récente mise en réserve des surplus de droit de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements, la mise en réserve collective présentant l'intérêt de pouvoir être adossée à un dispositif de péréquation.

Ces deux approches, destinées à compenser la volatilité croissante des recettes locales, ne sont pas nécessairement adaptées à toutes les catégories de collectivités. Elles ne constituent pas non plus l'unique réponse à la diversité des structures de ressources des collectivités, qui rend imparfaite toute approche uniforme et implique une prise en compte des spécificités locales.

L'intercommunalité

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, l'intercommunalité s'est développée, d'abord sous un statut syndical, avant de connaître une plus grande institutionnalisation avec la création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ces derniers, au nombre de 1 254, couvrent désormais l'ensemble du territoire et de la population. Ils sont complétés par d'autres formes de coopération institutionnelle (syndicat, pôle d'équilibre territorial et rural) ou informelle (entente).

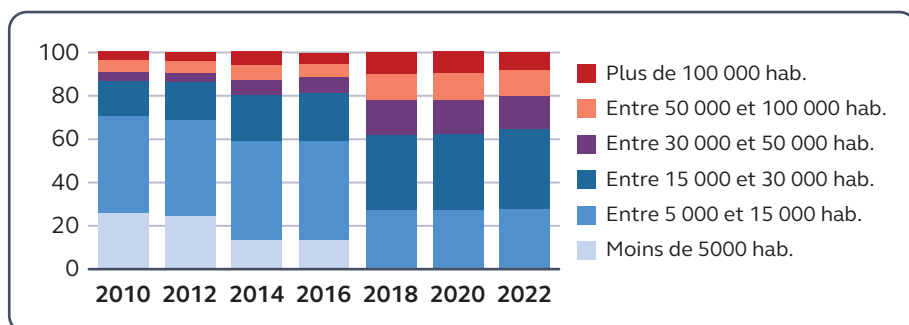
L'enquête conduite par les juridictions financières², enrichie de comparaisons européennes, a porté sur les objectifs assignés à l'intercommunalité au cours des trente dernières années et leur mise en œuvre. Elle s'est attachée à mesurer sa contribution au développement des territoires et au service rendu à l'utilisateur, tout en portant une appréciation sur le fonctionnement de l'ensemble du bloc communal.

Les constats réalisés démontrent que l'intercommunalité se trouve aujourd'hui « au milieu du gué » et conduisent la Cour à préconiser une clarification de sa place au sein de l'organisation territoriale.

Un développement de l'intercommunalité porté par l'État et les acteurs locaux autour d'objectifs multiples

La construction intercommunale a été favorisée pour répondre à quatre objectifs : compenser l'émiettement communal, renforcer l'aménagement du territoire, développer une solidarité locale et mieux exercer les compétences. Les lois fondatrices de l'intercommunalité en 1992 et 1999³ ont priorisé l'aménagement du territoire et la solidarité. Les réformes de 2010 et 2015 se sont concentrées sur l'exercice amélioré et à moindre coût des compétences, avec pour levier principal l'élargissement du ressort territorial des EPCI. Leur population moyenne est ainsi passée de 22 175 habitants en 2010 à 54 582 en 2020.

Évolution de la taille des EPCI



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

² Sont exclus de l'enquête la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux (EPT), la métropole de Lyon et la métropole Aix-Marseille-Provence.

³ Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR), loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement).

Après avoir structuré le régime juridique de l'intercommunalité, l'État a admis davantage de souplesse, comme l'illustrent les lois « Engagement et proximité » et 3DS. À l'inverse, en matière de périmètre géographique, l'intercommunalité a d'abord été fondée sur des mécanismes incitatifs de coopération volontaire. Elle a ensuite été imposée par les schémas départementaux de coopération intercommunale en 2011 et 2016, dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une application hétérogène par les préfets. De fait, l'intercommunalité apparaît bien comme une construction laissant une grande place à la négociation locale par les élus locaux.

Un acteur majeur au service des territoires à affirmer davantage

Les EPCI jouent un rôle croissant dans l'aménagement et le développement des territoires. Ils disposent pour cela de nombreux outils et schémas, leur permettant de définir des orientations et de planifier des actions dans de nombreux domaines qui concernent la vie quotidienne des Français, tels que l'urbanisme, les transports ou l'environnement.

La généralisation des projets de territoire, encore trop rares et partiels, leur permettrait de mieux assumer ce rôle structurant. Elle renforcerait la cohérence et la lisibilité de leur action, alors que les élargissements de périmètre ont souvent conduit à une trop grande hétérogénéité, limitant l'intégration communautaire.

En plus de formaliser le consensus déterminé entre l'EPCI et ses communes membres, le projet de territoire apparaît indispensable à la bonne information des citoyens, dans un système où le mode d'élection ne favorise pas la tenue d'un débat démocratique sur le projet intercommunal.

Les processus de fusions de communautés ont par ailleurs favorisé les élargissements de compétences et de services sur les nouveaux territoires. Les nouvelles communautés ont néanmoins hérité d'une diversité des modes de gestion des services publics qui tend à limiter les économies d'échelle et à créer des disparités entre les habitants. Le recours à l'intérêt communautaire dans le but de maintenir les situations des anciennes intercommunalités et l'émergence de compétences à la carte renforcent encore ce constat, d'autant que les transferts de compétences ne s'accompagnent pas assez de la définition de véritables politiques communautaires.

Si le développement de l'intercommunalité a ainsi conduit à développer les services aux habitants sur les territoires, il est difficile d'en mesurer la plus-value qualitative et financière. La définition des objectifs assignés aux transferts de compétences décidés au sein du bloc local fait souvent défaut et, faute d'indicateurs, leur valeur ajoutée reste difficile à apprécier. À cet égard, le maintien d'une dynamique de dépense tant communale qu'intercommunale interroge quant à l'atteinte de l'objectif d'efficacité initialement assigné.

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal entre 2015 et 2021 (en Md€)

	2015	2021	Pourcentage d'évolution
Communes	73,9	74,6	0,9 %
EPCI à fiscalité propre	30,1	37,7	25,1 %
Bloc communal	102,7	109,8	6,9 %

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

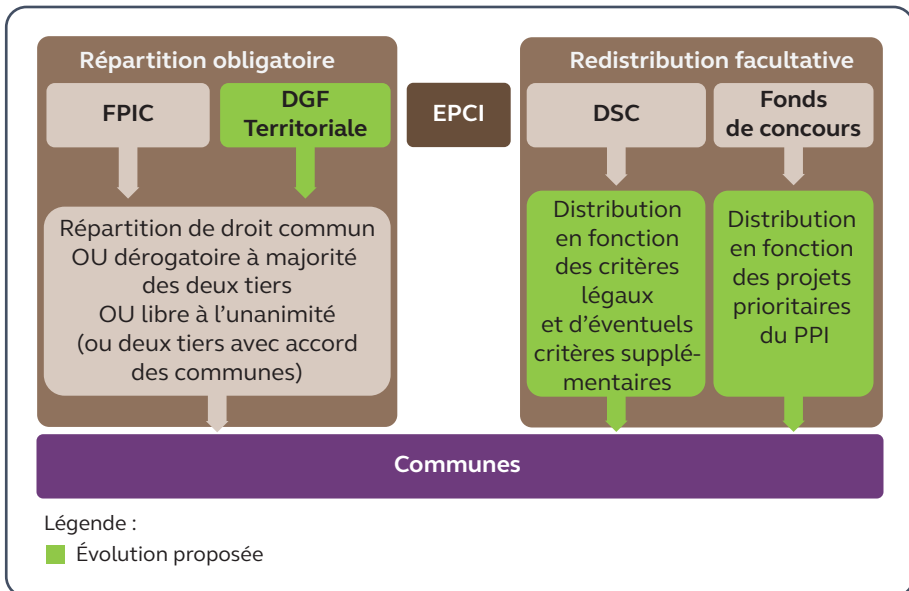
Un fonctionnement du bloc communal complexe et peu lisible

Les règles définissant la gouvernance, la répartition des ressources et la mutualisation font l'objet d'accords locaux souvent favorables aux communes et qui ne respectent pas toujours le cadre juridique.

L'élargissement des périmètres communautaires a conduit à l'augmentation du nombre d'élus dans les assemblées délibérantes. Cela a pu engendrer un sentiment de démobilitation et de moindre reconnaissance, ainsi qu'une complexification du processus de décision. Si certains territoires ont répondu à ces risques par la mise en place de commissions et d'instances parallèles associant les élus et par le déploiement de la conférence des maires, la question de l'approfondissement de la légitimité démocratique des EPCI reste posée.

Par ailleurs, les relations financières entre EPCI et communes membres gagneraient à être clarifiées et rééquilibrées. En effet, l'exercice de compétences au niveau communautaire donne lieu pour les EPCI à des compensations financières fréquemment insuffisantes. Les dispositifs de solidarité financière à l'échelle de l'EPCI sont souvent dévoyés, conduisant à un saupoudrage des moyens sans analyse des besoins de chaque acteur. Pour rendre la solidarité effective et permettre la mise en place d'un pilotage financier au niveau du bloc communal, la Cour propose la généralisation des plans pluriannuels d'investissements, recommande le versement de la dotation globale de fonctionnement au niveau intercommunal et la systématisation des conventions de partage du produit de la fiscalité foncière.

Schéma des relations financières à renouveler au sein du bloc communal



Source : Cour des comptes

Enfin, le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une généralisation des mutualisations de moyens ou de services, le plus souvent entre l'EPCI et sa ville centre. Elles s'accompagnent d'un renforcement des services qui engendre dans un premier temps des dépenses supplémentaires. Les économies d'échelle attendues à terme s'avèrent d'autant plus difficiles à évaluer que l'adoption annuelle d'un schéma de mutualisation a été rendue facultative en 2019.

La nécessité d'arrêter une orientation claire

L'analyse du paysage intercommunal fait apparaître une grande hétérogénéité et une grande complexité. Si l'intercommunalité joue un rôle majeur, elle apparaît au milieu du gué, faute d'un choix clair quant au fonctionnement du bloc communal. Ces dernières années ont vu l'émergence d'un bloc communal autonome, organisant en son sein et de manière différenciée la répartition des compétences, les relations financières, sa gouvernance. Une orientation s'impose aujourd'hui, guidée par des objectifs de lisibilité et d'efficience.

La voie actuelle est marquée, après une période où l'intercommunalité a été imposée et a connu d'importants élargissements, par le retour de la prééminence des communes et une affirmation de la différenciation. Outil d'abord au service de chaque commune membre, l'EPCI peut être mobilisé de manière distincte par chacune d'entre elles. L'objectif d'intégration laisse ainsi la place à une « syndicalisation » des

EPCI à fiscalité propre. Cette approche à la carte peut manifestement répondre à des problématiques locales et, à certains égards, substituer l'EPCI à fiscalité propre à certains syndicats. Elle présente toutefois le risque d'une accentuation de constats déjà présents liés à la complexité de la répartition des compétences et de la gouvernance, en raison d'intérêts encore plus divergents.

Une nouvelle orientation, privilégiée par la Cour, vise à renforcer l'intégration intercommunale dans le cadre du régime actuel, en s'appuyant sur les recommandations formulées dans le présent rapport. À défaut d'une réforme institutionnelle conduisant à transformer les intercommunalités en collectivités territoriales, sur laquelle il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, des voies d'amélioration du régime actuel existent. Elles entendent répondre à un enjeu d'abord démocratique : alors que l'intercommunalité a pris une place majeure dans le paysage territorial et dans le développement du service public, son action demeure trop peu lisible pour le citoyen.

Face à ce constat, la formulation plus nette d'un projet de territoire, assis sur des compétences mieux délimitées et prolongé par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement, est de nature à améliorer l'information du citoyen et l'efficience de l'ensemble du bloc communal. L'EPCI à fiscalité propre serait alors positionné comme la locomotive du bloc communal et partant, comme l'interlocuteur privilégié des autres niveaux d'administration.

Cette évolution se traduirait également sur le plan financier par une plus grande intégration, pouvant être concrétisée par un meilleur partage des ressources et des dépenses.

Dans cette approche prônant l'approfondissement intercommunal, certains territoires pourraient opter pour la formule de la commune communauté, instaurée en 2019 mais non encore mise en œuvre à ce jour. Cette formule, permise à l'occasion de la constitution d'une commune nouvelle à partir de communes composant un EPCI, permet de regrouper les compétences de la commune et de la communauté, tout en retenant le mode d'élection communal. La commune communauté se présente donc comme une formule

de simplification qui pourrait faire l'objet d'incitations au profit de territoires voulant aller plus loin.

Enfin, cette plus grande intégration sera d'autant plus atteignable qu'elle s'inscrira dans une évolution plus significative du paysage communal. Le nombre de communes nouvelles (785 entre 2010 et 2021) reste modeste à ce jour. Or, à bien des égards, la réduction du nombre de communes, en facilitant la gouvernance et l'exercice des compétences, constitue bien le gage d'une efficacité de l'ensemble du bloc communal. Une nouvelle vague d'incitations en faveur des communes nouvelles permettrait de consolider l'échelon communal tout en facilitant l'intégration intercommunale.

Recommandations

En ce qui concerne l'intercommunalité

1. Rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre, en définir le contenu et prévoir le suivi de leur mise en œuvre dans le rapport d'orientations budgétaires (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
2. Réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
3. Dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, prescrire que ce dernier soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
4. Permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
5. Verser la DGF au seul niveau des EPCI et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogoire (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
6. Rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
7. Rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).