



L'INTERCOMMUNALITE - LES SCENARIOS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Présentation à l'ADGCF

12 février 2023



L'INTERCOMMUNALITE

Les finances publiques locales 2022 - Fascicule 2 – Partie 2

Présentation à l'ADGCF

12 février 2023



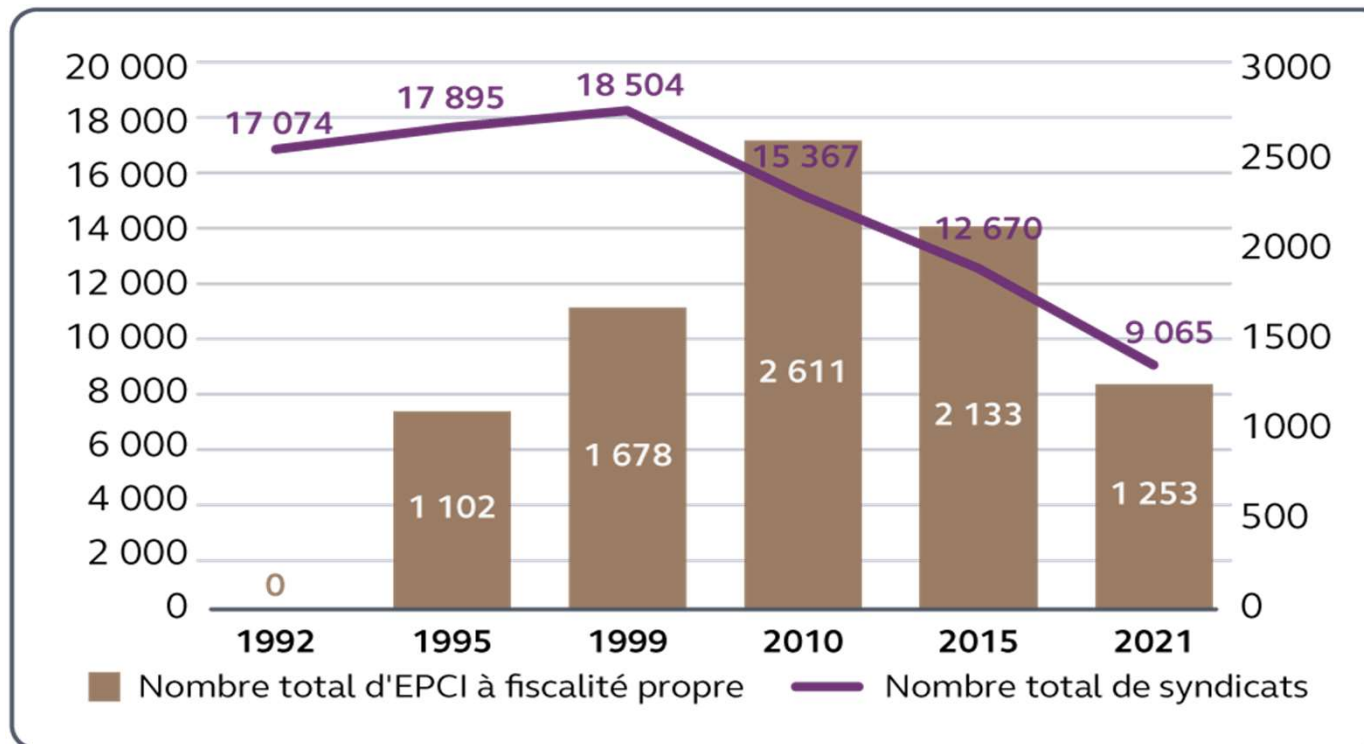
UN DÉVELOPPEMENT D'ABORD PORTÉ PAR L'ÉTAT, DES OBJECTIFS MULTIPLES

- Des objectifs mis en œuvre avec une intensité variable :
 - compensation de l'émiettement communal,
 - aménagement du territoire,
 - solidarité locale,
 - meilleur exercice des compétences,
- L'hétérogénéité : aggravée par les réformes de 2010 - 2015, avec le levier de l'élargissement des EPCI (dont la population moyenne est passée de 22 175 habitants en 2010 à 54 582 habitants en 2020), mis en œuvre de manière variable par les préfets.
- L'instabilité : élargissement des périmètres et des compétences, tout en laissant une large place à la négociation locale, dans la définition des compétences notamment. Aucun EPCI à fiscalité propre en 1992, plus de 2.600 en 2010, 1.300 aujourd'hui



UN DÉVELOPPEMENT D'ABORD PORTÉ PAR L'ÉTAT, DES OBJECTIFS MULTIPLES

Évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre et du nombre de syndicats entre 1999 et 2021

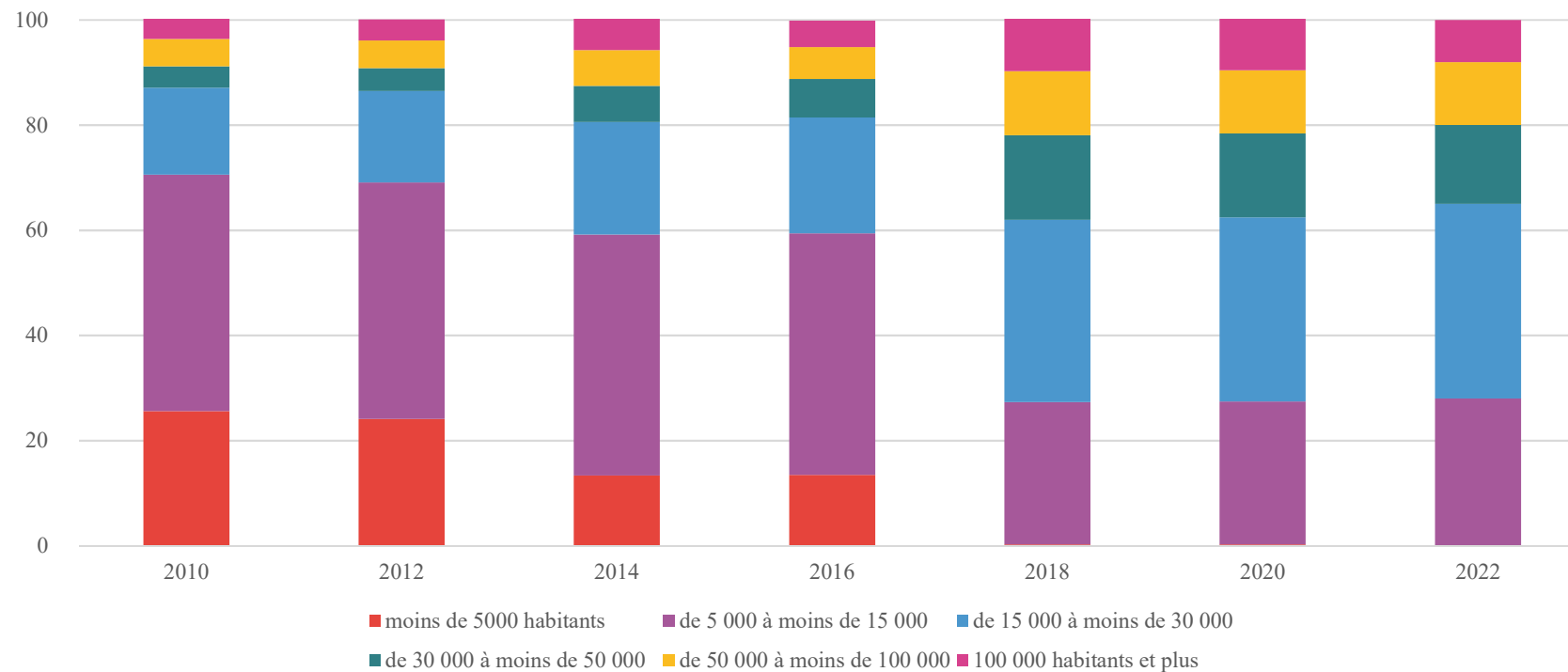


Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL



UN DÉVELOPPEMENT D'ABORD PORTÉ PAR L'ÉTAT, DES OBJECTIFS MULTIPLES

Évolution de la taille des EPCI



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



UN RÔLE MAJEUR AU SERVICE DES TERRITOIRES À AFFIRMER DAVANTAGE

- Un rôle en matière d'aménagement et de développement essentiel. Il ne s'appuie pas assez sur des outils à disposition (projets de territoire, documents de planification), peu articulés entre eux – *Recommandation (projet de territoire)*
- Un élargissement des périmètres qui a souvent freiné l'intégration. Il peut être dépassé à l'intérieur du périmètre, par une gestion de proximité des compétences communautaires ou au-delà du périmètre, par diverses formes de coopération. En revanche, une réponse récente par la création de communes nouvelles qui reste modeste (785 créations entre 2010 et 2021) – *Recommandation (communes nouvelles)*
- Une amélioration du service souvent constatée (ex: petite enfance, lecture publique), mais une répartition floue des compétences au sein du bloc communal. *Recommandation (intérêt communautaire)*
- Une efficacité du bloc communal qui peine à être démontrée, dans le contexte d'une poursuite de la dynamique de la dépense locale.



UN RÔLE MAJEUR AU SERVICE DES TERRITOIRES À AFFIRMER DAVANTAGE

- Une efficience du bloc communal qui peine à être démontrée, dans le contexte d'une poursuite de la dynamique de la dépense locale.

	2015	2021	Pourcentage d'évolution
Communes	73,92	74,61	0,93 %
EPCI à fiscalité propre	30,13	37,69	25,09 %
Bloc communal	102,75	109,85	6,91 %

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



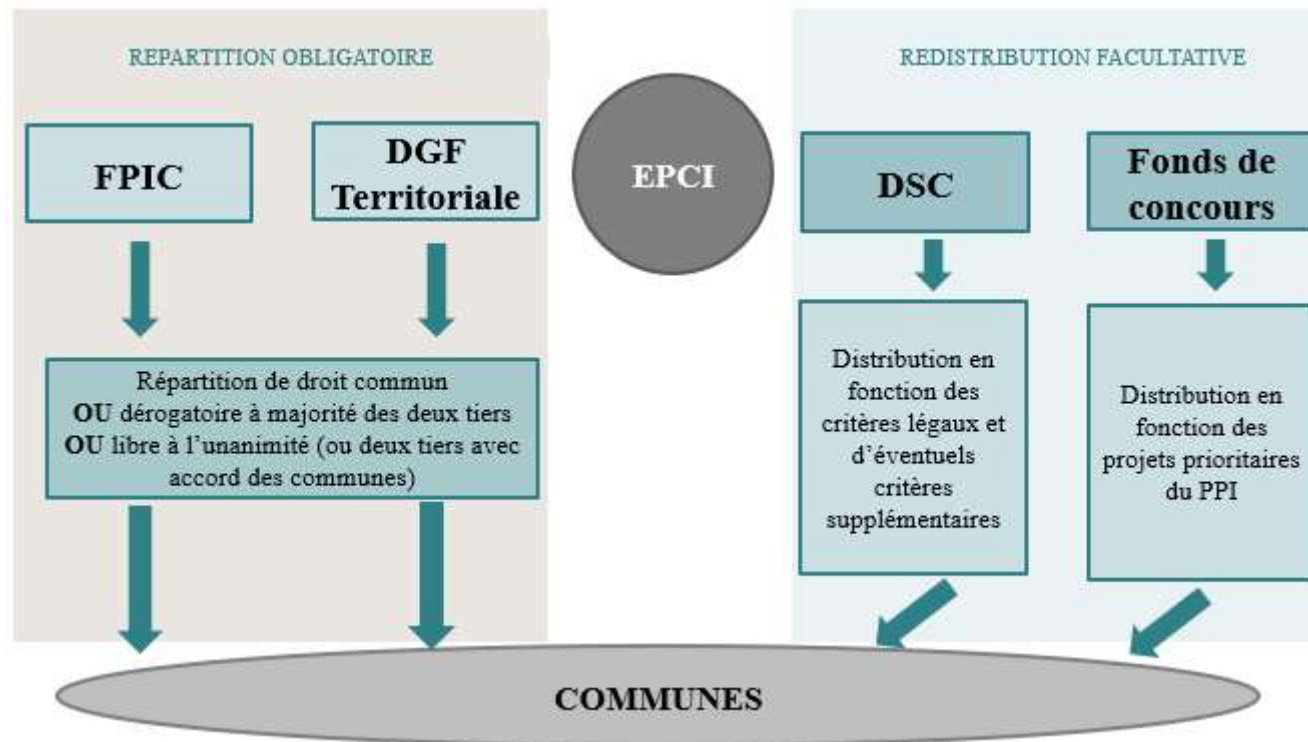
UN FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL COMPLEXE ET PEU LISIBLE

- Une gouvernance bouleversée et ralentie par la constitution d'ensembles élargis, qui a conduit à la création d'outils dédiés mais à un faible recours à ceux proposés par l'Etat (pacte de gouvernance)
- Des relations financières avec les communes complexes et peu lisibles :
 - Une attribution de compensation (AC) souvent éloignée du montant des charges transférées
 - Une redistribution financière (FPIC, DSC, fonds de concours) souvent dévoyée
 - Un pilotage financier (dont pacte fiscal et financier, pilotage des investissements) fragile*Recommandations (Modification des AC – DGF – partage de TF)*
- Des mutualisations aux formes variées, souvent associées à la ville-centre, dont l'évaluation fait défaut – *Recommandation (schéma de mutualisation)*



UN FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL COMPLEXE ET PEU LISIBLE

Schéma des relations financières à renouveler au sein du bloc communal



Source : Cour des comptes



UNE INTERCOMMUNALITÉ AU MILIEU DU GUÉ

- Deux trajectoires :
 - la confirmation d'une primauté donnée aux communes, se traduisant par une « syndicalisation » de l'intercommunalité, outil au service des communes, et par une différenciation, au risque de difficultés liées à la présence d'intérêts divergents
 - une réorientation, privilégiée par la Cour, de l'intercommunalité vers plus de lisibilité et d'intégration, s'appuyant notamment sur les recommandations.

Dans cette perspective, deux évolutions organisationnelles à promouvoir:

- la commune-communauté (2019)
- une nouvelle vague d'incitation à la création de communes nouvelles, gage à la fois d'un renforcement de l'échelon communal et du bon fonctionnement des communautés



LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Présentation à l'ADGCF

12 février 2023



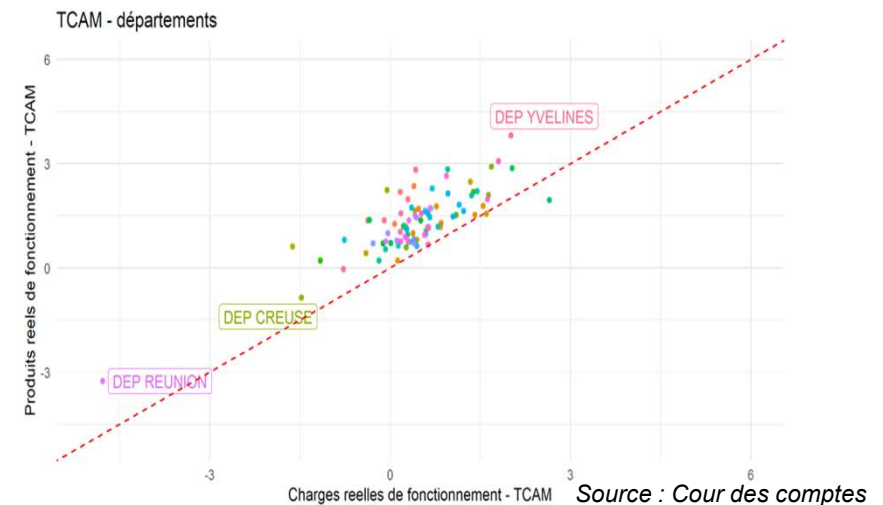
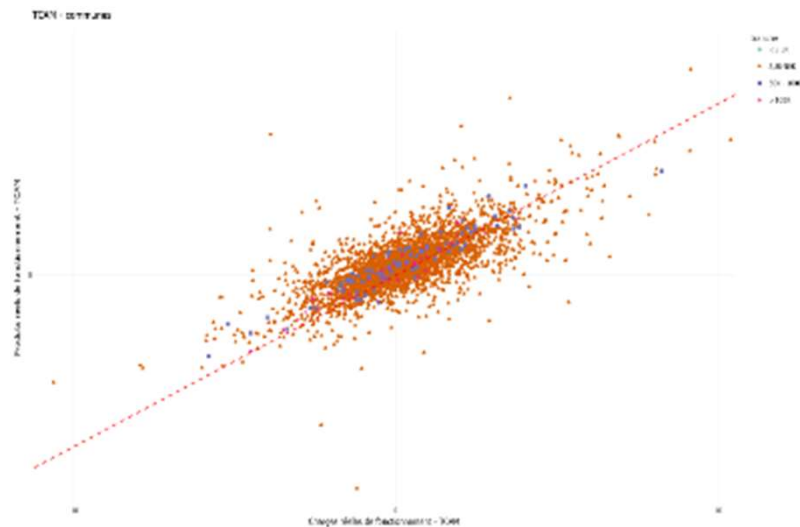
UNE SITUATION FINANCIÈRE DES
COLLECTIVITÉS ÉQUILIBRÉE MAIS
UN SYSTÈME DE FINANCEMENT
COMPLEXE ET À BOUT DE SOUFFLE



UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILBRÉE MALGRÉ DES DÉPENSES TRÈS DYNAMIQUES

- Une situation financière favorable en sortie de crise : excédent de 4,7 Md€ en 2021
- L'évolution des recettes couvre globalement le dynamisme des dépenses

Évolution 2014-2021 des recettes et dépenses (communes – départements)

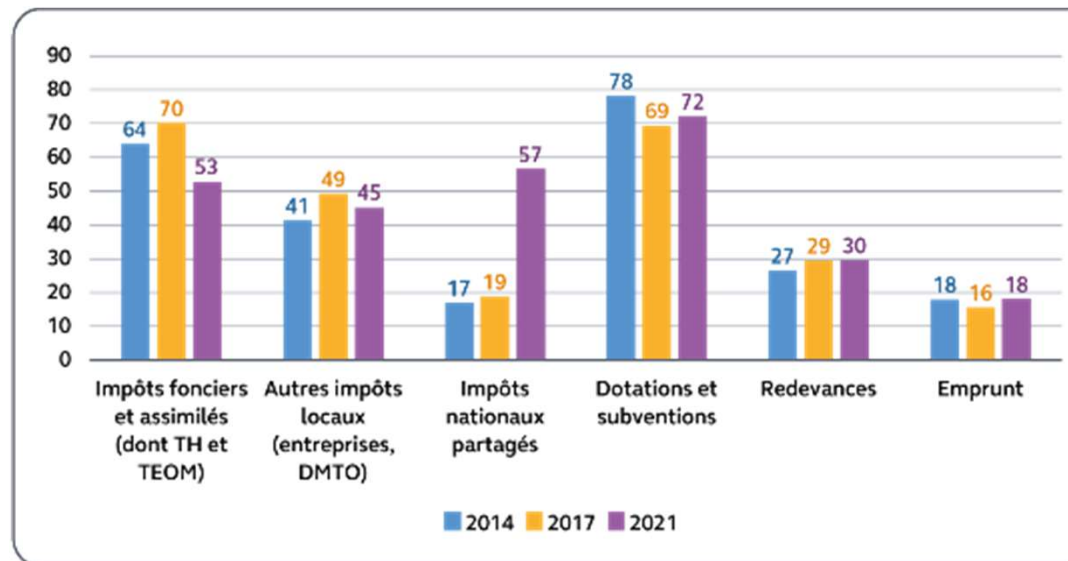




LES RESSOURCES LOCALES : DES PANIERS DE RECETTES SÉDIMENTÉS ET PEU MAÎTRISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS

Une forte évolution de la structure des recettes : un recul de la fiscalité locale et un partage croissant d'impôts nationaux mais sans vision d'ensemble

Une évolution importante depuis 2014



Source : Cour des comptes



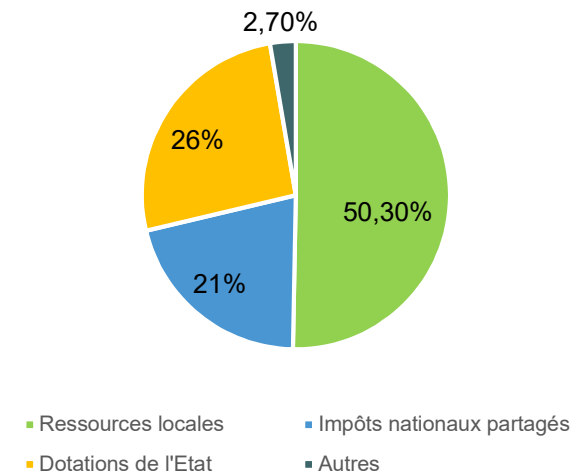
TROIS OPTIONS POLAIRES DE FINANCEMENT ET UN SCÉNARIO POSSIBLE



TROIS OPTIONS POLAIRES DE FINANCEMENT

- **Un financement essentiellement par les ressources locales (impôts locaux, redevances) dans l'objectif d'une territorialisation des ressources**
 - Aujourd'hui 65,8 % pour le bloc communal mais 34,3 % départements et 17,2 % régions
 - Renforcement de la fiscalité locale pertinente pour le bloc communal et pouvant aller jusqu'à 85 % de ses recettes et 80 % avec la suppression annoncée de la CVAE (hypothèse d'un impôt résidentiel examinée)
- **Un financement accru par des impôts nationaux partagés, par lequel les collectivités gagneraient en prévisibilité et en dynamisme des recettes**
 - Aujourd'hui 70 % dépenses de fonctionnement des régions et 40 % pour les départements mais 6 % bloc communal
 - Option pertinente pour les régions, départements et EPCI
- **Un financement renforcé par des dotations de l'État dans le respect du principe d'autonomie financière des collectivités**
 - Intérêt des dotations pour renforcer la solidarité du système (financement de dépenses obligatoires ou contraintes, socle de missions) et la convergence des stratégies d'investissement (notamment transition écologique)

Sources de financement des collectivités territoriales



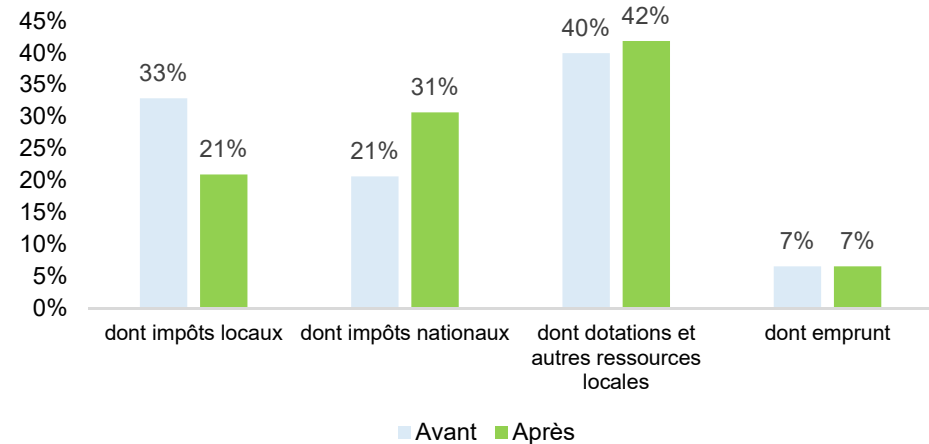
Source : Cour des comptes



UN SCÉNARIO POSSIBLE À TITRE ILLUSTRATIF

- Ce scénario de réforme du financement intègre la suppression de la CVAE, compensée par la TVA, annoncée par le Gouvernement
- Il est équilibré par niveau de collectivités et avec l'État (pas de gagnant ni de perdant)
- La fiscalité de l'énergie est redonnée à l'État
- Le scénario est équilibré avec :
 - une augmentation de la fiscalité nationale partagée :
 - Un panier de recettes plus diversifié
 - Les DMTO seraient nationalisés et affectés aux communes selon leurs caractéristiques socio-économiques
 - une rationalisation des dotations

**Recettes totales des collectivités territoriales
avant et après réforme**

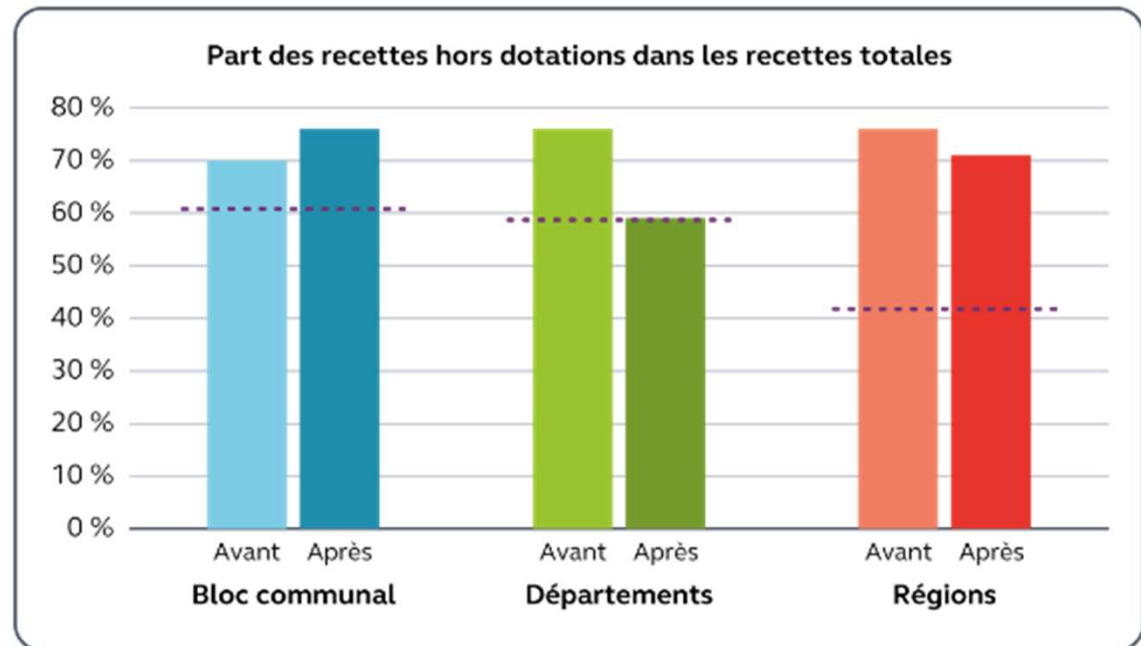


Source : Cour des comptes



UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RENFORCÉE POUR LE BLOC COMMUNAL

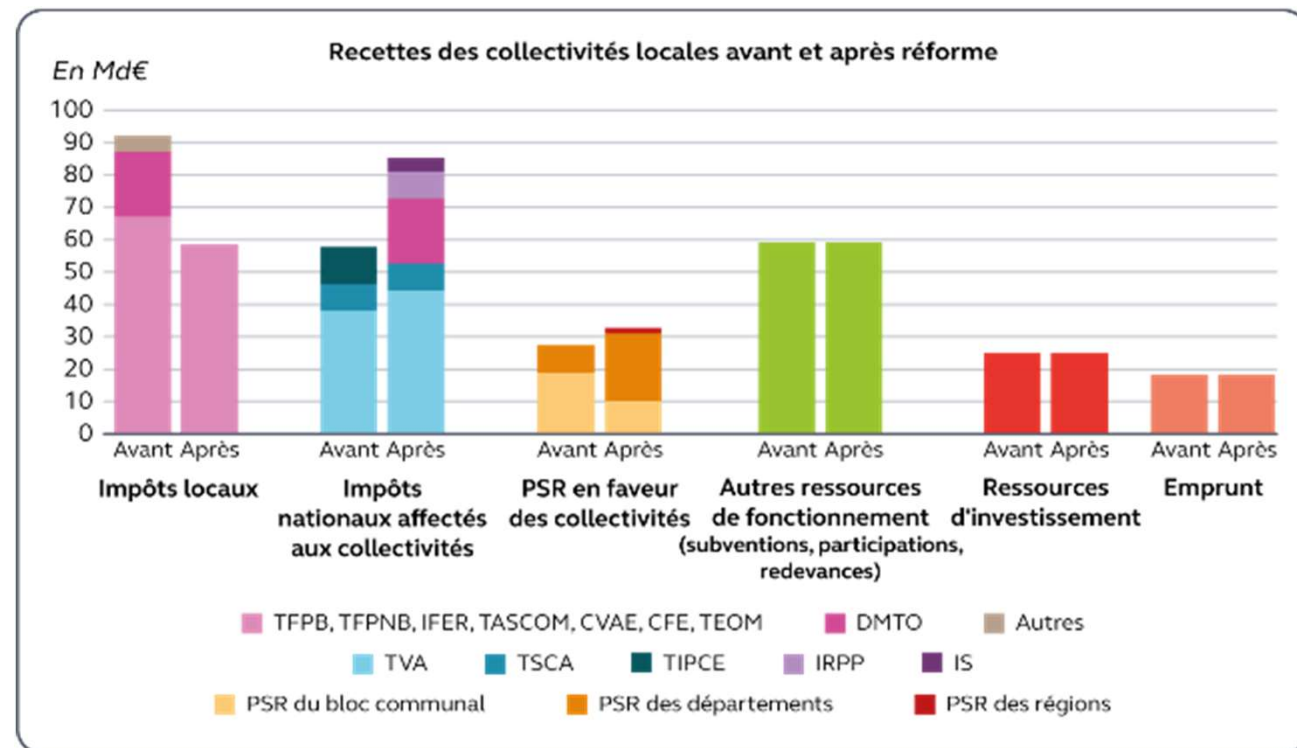
- Un scénario qui clarifie les sources principales de financement par niveau de collectivité :
- Des impôts locaux uniquement affectés au bloc communal et complétés par une dotation de fonctionnement avec une nette progression du ratio d'autonomie (de 70 % à 76 %)
- Départements : un panier d'impôts nationaux (TVA, TSCA et IR) et une dotation d'action sociale (au moins 63 % de leurs dépenses sociales) pour renforcer la solidarité
- Régions : deux impôts nationaux partagés à dominante économique (TVA et IS)





DES IMPÔTS NATIONAUX DAVANTAGE PARTAGÉS, DES CRITÈRES DE RÉPARTITION À FAIRE ÉVOLUER

- **Objectif d'équilibre :**
renforcement de la lisibilité et de la prévisibilité des financements et soutenabilité
- **Objectif de territorialisation pour le bloc communal :**
augmentation de la part des impôts locaux dans les recettes)
- **Objectif de solidarité :**
rationalisation des dotations, répartition progressive IR/IS/TVA et DMTO selon les caractéristiques socio-économiques



Source : Cour des comptes



LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME:
UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE
ET UN NOUVEAU PACTE DE
CONFIANCE



UN DIALOGUE À ORGANISER ET INSCRIRE DANS LA DURÉE

Modalités d'une instance de dialogue sur les finances locales

<i>Enjeux</i>	Toutes APU	Champ APUL	Par niveau de collectivités
<i>Quels sujets ?</i>	Niveau de recettes, niveau de dépenses, déficit prévisionnel, maîtrise des finances publiques	Finances locales « verticales »	Finances locales « horizontales »
<i>Sur quels textes ?</i>	Présentation du programme de stabilité (printemps), présentation du PLPFP (automne)	Avis sur le PLF, avis sur les projets de décrets financiers des collectivités locales, projet de revue de dépenses	Avis sur les critères de répartition des impôts nationaux partagés et des dotations (de transition, d'action sociale, de fonctionnement), vote sur la fixation des modalités dérogatoires de péréquation horizontale
<i>Quelle instance de dialogue ?</i>	Instance tripartite État – sécurité sociale – collectivités locales	Autorité indépendante ou Comité des finances locales renouvelé avec une participation accrue du Parlement	Autorité indépendante ou Comités des finances régionales, départementales, du bloc communal.



LA COUR FORMULE AINSI SEPT RECOMMANDATIONS

Rétablir un dialogue

1. Mettre en place une autorité indépendante chargée d'émettre un avis sur les projets de loi et de veiller aux principes de financement des collectivités ou consolider le comité des finances locales comme instance de concertation sur les mesures du PLF et le décliner par niveau de collectivités

Rendre plus lisible et résilient le système de financement

2. Mener à son terme le mouvement de clarification des responsabilités sur la fiscalité locale (pouvoir de taux à un seul niveau de collectivités et supprimer les multi-affectations)
3. Simplifier le partage de la fiscalité nationale avec une fraction unique par impôt et par niveau de collectivités
4. Refondre progressivement les critères de répartition des impôts nationaux partagés pour mieux tenir compte des charges des collectivités évaluées sur la base de critères socio-économiques
5. Clarifier les intitulés des dotations et regrouper les subventions à l'investissement dans un dispositif contractualisé unique
6. Procéder à une révision des frais de gestion des impôts locaux, en clarifiant leur finalité et, quand ils sont rétrocédés aux collectivités locales, les supprimer en les compensant par des ressources équivalentes
7. Mettre en place des dispositifs pour renforcer la résilience des finances locales au niveau des grandes collectivités et par catégories de collectivités



L'INTERCOMMUNALITE - LES SCENARIOS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Présentation à l'ADGCF

12 février 2023