

LE PRÉSIDENT

Madame Carine CAMBY

Doyenne des présidents de chambres
Présidente de la première chambre
Cour des Comptes
13 rue de Cambon
75100 Paris Cedex 01

Paris, le 4 juillet 2026

Transmission par courrier électronique

Madame la Doyenne,

Par courrier en date du 18 juin dernier, vous m'avez adressé le projet de rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce document appelle de notre part les observations suivantes.

1- Des analyses éclairantes et des données de référence attendues

La somme d'informations contenues dans le projet de rapport est précieuse. Outre les traditionnels chiffres de référence établis dans les annexes 1 à 7 (enrichies notamment de l'annexe n°13 proposant une vision de mandat à mandat) nombre de données et focus documentaires retiennent tout particulièrement notre attention dans la mesure où ils permettent de fonder le débat sur des bases indiscutablement étayées. Ainsi en est-il tout particulièrement :

- des éclairages méthodologiques (pages 22 et 24) relatifs à l'établissement du solde des collectivités (explication de la différence entre solde en comptabilité budgétaire et solde en comptabilité nationale, décomposition des quote-part respectives des collectivités et des ODAL dans le solde des APUL) ;
- du chiffrage détaillé des contributions nettes des collectivités au redressement des finances publiques, tant pour 2025 (4,3 Md€ net en exécution : tableau n°1 pages 28-29), que pour 2026 (3,5 Md€ en estimation : tableau n°17 page 144), ainsi qu'en ventilation par échelons territoriaux (tableau n°19 pages 155-156 : 49,4% des contributions pour les seules intercommunalités (en AE ; 62,5% en CP) ;
- des charges supplémentaires par catégories d'employeurs entraînées par la hausse du taux de cotisation à la CNRACL (tableau n°12 page 131 : plus de 3 Md€ pour le seul bloc communal au titre des exercices 2024 à 2028) ;

- du retracement des montants de TVA effectivement versés aux collectivités (tableau n°16 page 146 et tableau n°2 et n°3 pages 37 et 38 : -0,8% en 2024 et -0,9% en 2025, en euros constants) ;
- des précisions portant, respectivement, sur les dysfonctionnements de notification de bases de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe d'habitation sur les locaux vacants (annexe n°10) ainsi que sur problèmes rencontrés dans la liquidation et le recouvrement de la taxe d'aménagement (annexe n°11) ;
- de l'éclairage apporté sur la situation financière délicate des syndicats de transport public de voyageurs dont le ratio de désendettement a atteint 14,4 années en 2025 (page 211). Il vient confirmer l'analyse de France urbaine s'agissant de l'impasse financière dans laquelle se trouvent un nombre croissant de grandes autorités organisatrices de la mobilité (AOM) non franciliens, confrontées à un effet de ciseau : développement de l'offre en cohérence avec les priorités nationales, croissance démographique, progression du report modal vers les transports publics dans un contexte d'inflation pétrolière et ralentissement de l'évolution du produit du versement mobilité (lequel a de nouveau décéléré en 2005 à 3,7% après 5,9% en 2024 et 9,2% en 2023)¹.

2- La mise en exergue de disparités de situation et d'évolutions problématiques

Si le constat de bonne santé financière globale du bloc communal est avéré, il est important de l'accompagner de nuances. Qu'il s'agisse du fait que l'endettement financier de 13% des communes dépassait fin 2025 le seuil d'alerte (page 12) ou, plus encore s'agissant des membres de France urbaine, du fait que (page 85) :

- « *Les communes de plus de 100 000 habitants, à la surface financière la plus importante, ont le taux d'épargne brute le moins élevé (11,5%)* »
- Et : « *Par type d'intercommunalités, les métropoles ont le taux d'épargne en moyenne le moins élevé en 2025 (19%)* ».

Ces données viennent confirmer la lecture du dernier rapport annuel de l'OFGL², lequel met notamment en lumière que, malgré les efforts de gestion déployés par les grands EPCI de plus 300 000 habitants (en 2025, les dépenses de fonctionnement ont été maîtrisées à +0,8%, contre +2,8% pour ceux de moins de 30 000 habitants), la part d'EPCI présentant un ratio de désendettement supérieur à 8 ans est passée de 8 à 17% pour ceux-ci, tandis qu'elle se réduisait sensiblement pour les plus petits. Nul doute que la concentration de la baisse des concours de l'Etat sur les plus de 300 000 habitants est un facteur d'explication (en 2025, les concours reculaient à -1,8% pour les EPCI > 300 000 habitants tandis qu'ils augmentaient de +1,6% pour ceux < 30 000 habitants).

Il ne s'agit pas seulement pour France urbaine de constater les niveaux de ces ratios globalement moins favorables pour les grandes collectivités, mais aussi de souligner que les leviers sur lesquels les gestionnaires publics locaux des grandes villes et grandes intercommunalités ont pu jouer pour s'adapter aux ponctions de ressources des deux dernières lois de finances, à la baisse des crédits d'intervention de l'Etat et à l'impact des cotisations supplémentaires à la CNRACL, ne sauraient pouvoir être reconduits d'année en année sans conséquences dommageables.

¹ Avec de nouveau une inflexion en perspective en 2026 à +2,3% (selon le GART).

² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Etudes-et-statistiques/OFGL/rapport%202026/Pr%C3%A9-Rapport%20OFGL%202026.pdf>

Quelques exemples et illustrations :

- les subventions versées ont, en 2025, diminué à hauteur de -15,6% pour les communautés urbaines et -2,9% pour les métropoles (page 77), non sans impact pour les acteurs de la cohésion sociale que sont les associations ;
- les tensions inflationnistes sur certains postes de dépenses contraintes n'apparaissent malheureusement aucunement conjoncturelles, ainsi des charges d'assurances (+16% en 2025 après +20,7% en 2024 : page 51) ou de la participation aux SDIS (+ 4,4 points en euros constants entre 2019 et 2025 : page 53). On pourrait y ajouter les dépenses relatives aux polices municipales³ qui ne cessent de croître en réponse aux enjeux de sécurité, et dans le cadre de conventions locales de sécurité fortement encouragées par les services départementaux de l'Etat ;
- « *L'envolée des charges d'achats et de services sur le dernier mandat* » (page 218). A notre sens, la focalisation du débat sur la maîtrise des dépenses de personnel (laquelle est effective, cf. pages 49-50) est trop souvent synonyme d'invitation à l'externalisation des services publics. Or, France urbaine l'observe tout particulièrement s'agissant des besoins d'ingénierie technique dans les EPCI, l'efficacité dans l'engagement des recettes publiques n'est pas garantie par le recours à la sous-traitance ou aux prestations externes, qui peuvent présenter des coûts globaux plus élevés.

3- Une analyse objective de la loi de finances initiale pour 2026 (LFI 2026)

Le constat, par son réalisme, est particulièrement amer : non seulement les alertes adressées au printemps 2025 afin que la LFI 2026 corrige les inégalités induites par la LFI 2025⁴ n'ont pas été entendues, mais, pis, d'un texte peu équitable en 2025 nous sommes passés à un texte encore plus profondément inéquitable en 2026.

- « *Les intercommunalités assument une part disproportionnée de la contribution* » (page 14)

Les chiffres sont sans appel : « *les intercommunalités supportent la moitié de la contribution nette totale, pour un peu plus d'un cinquième des produits de fonctionnement (22%) et des charges de fonctionnement (20,9%)* » (page 154).

Encore plus éclairant : « *Toutes mesures confondues, un quart des intercommunalités supporteraient en moyenne une contribution égale à 5,7% de leurs produits de fonctionnement* » (page 157). En effet, au ciblage infondé, susmentionné, se rajoute le fait que l'incidence cumulative des mesures pour les différentes collectivités n'est pas plafonnée. Ce fut là une alerte majeure de France urbaine lors de l'examen du PLF 2026. L'association a d'ailleurs réussi à convaincre le Sénat de plafonner l'amputation individuelle de la compensation de la réduction des bases des locaux industriels, mais n'a pas été entendue dans son objectif d'introduire un mécanisme de plafonnement global, que nous appelions bouclier, inter-mesures, pour éviter les effets de surconcentration.

- La réduction de l'incitation des communes et des intercommunalités à accueillir des investissements industriels

Les errements de la LFI 2026 n'ont pas seulement des conséquences pour les budgets intercommunaux, ils en ont également s'agissant de la cohérence des politiques publiques.

³ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Etudes-et-statistiques/OFGL/Cap%20sur/OFGL_Cap_sur_29_Nouveaux_Eclairages_Polices_municipales_13_10_2025.pdf

⁴ <https://franceurbaine.org/publications/consequences-de-la-loi-de-finances-pour-2025-pour-les-membres-de-france-urbaine-des-enseignements-pour-le-plf-2026/>

Nous souscrivons pleinement à la formulation de la Cour : « *La fin à compter de 2026 de la compensation intégrale par l'Etat de la réduction des bases des locaux industriels assujettis aux impôts fonciers locaux réduit l'incitation des communes et des intercommunalités à accueillir des investissements industriels, en contradiction avec l'objectif de réindustrialisation fixé par les pouvoirs publics* » (page 14). Ce point nous semble central, tant la volatilité du rendement fiscal des locaux industriels peut agir de façon désincitative, en défaveur de l'accueil d'entreprises. Dans l'affectation des fonciers ouverts à l'urbanisation, raréfiés par les normes récentes de maîtrise de l'artificialisation, le risque est immense que s'installe parmi les aménageurs locaux une *préférence résidentielle*, privilégiant les projets de logements, au détriment d'une *préférence industrielle*, privilégiant les projets à vocation économique. Il convient donc de sécuriser les décideurs publics locaux en cessant de toute urgence de faire varier à la baisse les compensations de fiscalité directe locale dégrévées ou supprimées.

- La reconduction irréfléchie du Dilico

Si la Cour a, au travers de l'article 195 de la LFI 2026, été entendue s'agissant de la question de l'absence de fondement juridique des prélèvements, l'alerte formulée quant au dénouement du Dilico ne l'a malheureusement pas été. Car, en effet : « *il convient d'écarter la perspective d'une croissance pyramidale des prélèvements au titre du Dilico* » (page 150).

4- Quelques recommandations à nuancer

- Nous partageons la nécessité, exprimée par la Cour, de mettre un terme à la mobilisation de l'effort de contribution des collectivités non plus au travers de mesures « *éparses* » et sectorielles mais « *en fixant d'une norme d'évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l'Etat (...)* » (page 15) ; et ce afin d'apporter enfin une réponse à la demande légitime de visibilité exprimée par les gestionnaires locaux. Mais nous nous éloignons de la recommandation n°2 dès lors que cette dernière :
 - assimile le FCTVA à une subvention déliée des investissements locaux non assujettis à la TVA, la vocation du fonds étant l'incitation à la constitution d'un patrimoine public local ;
 - ne précise pas que la norme devra, le cas échéant, être annuellement réajustée afin de tenir compte tant de l'impact de dispositions fiscales susceptibles de figurer dans les lois de finances, que, surtout, des normes et autres obligations, incitations législatives et invitations ministérielles à la dépense publique locale.
- Quant à la recommandation n°1, elle mériterait d'être accompagnée de la préconisation d'un changement de paradigme dans le dialogue Etat/collectivités. Il ne nous semble pas irréaliste de parvenir à la définition d'objectifs partagés qui ne soient plus fondés sur des perspectives souvent radicales, élaborées unilatéralement les administrations centrales, sans dialogue avec les acteurs territoriaux concernés. En effet, à ce jour, à aucun moment de la procédure d'élaboration des trajectoires prospectives des finances publiques il n'est prévu d'avis, consultatif ou conformes, des collectivités. Comment les élus peuvent-ils souscrire à des objectifs partagés si les administrations chargées de la modalisation n'intègrent en leur sein aucune expertise issue du monde territorial dont les dynamiques et les règles de gestion sont pourtant différentes de celles de l'Etat ?
- Si la non-reconduction du Dilico s'impose (recommandation n°3) en vertu de la démonstration développée dans les pages 149 à 151, France urbaine ne souscrit pas au lien qui est fait avec la mise en place de fonds de lissage (cf. : « (...) *et créer en revanche des fonds nationaux de lissage des aléas conjoncturels par échelon territorial* »).

A notre sens, autant le besoin de mécanismes d'auto-assurance et de mises en réserves est avéré pour les départements (du fait de l'architecture de leur ressources), autant son extension au bloc communal n'est pas attendue. En effet, ce qui fonde la stabilité et la résilience des grandes villes et grandes intercommunalités, et plus généralement du bloc communal, aux chocs exogènes est le bénéfice d'une assiette de recettes diversifiée et de produits fiscaux directs, qu'il convient d'affermir. Pour mémoire, ce sont, conseils départementaux mis à part, quasi-exclusivement les petites collectivités qui ont été bénéficiaires des dispositifs dits « filets de sécurité » issus des différentes lois de finances rectificatives 2022 et loi de finances 2023. Or, inversement, ce sont presque uniquement les grandes villes et grandes intercommunalités qui ont été contributrices au DILICO au sein du bloc communal.

- Enfin, s'agissant de la recommandation n°5, il nous apparaît peut-être aventureux de fixer une échéance (2032) pour opérer le basculement intégral des dotations forfaitaires et de compensation vers les dotations de péréquation. En effet, c'est ignorer que l'évolution interannuelle de l'enveloppe globale de DGF n'est pas connue. Or, il convient de mesurer préalablement les conséquences qu'une telle bascule ne manquerait pas d'avoir sur les équilibres budgétaires des collectivités perdantes. Des réformes de ce type méritent d'être construites sur une durée de nature à permettre leur acceptabilité.

De plus, il ne doit pas uniquement s'agir d'éliminer concomitamment les biais contre-péréquateurs, mais d'en faire une condition préalable (cf. les nombreuses malfaçons des dispositifs actuels de péréquation, opportunément mis en lumière dans le chapitre 4 de la 3^{ème} partie de l'édition 2026 du Rapport Public Annuel de la Cour). Quatre biais sont plus particulièrement dirimants :

- l'absence de ciblage de la fraction dite « péréquation » de la DSR ;
- le plafonnement de la prise en considération du coefficient d'intégration fiscale dans la dotation d'intercommunalité ;
- l'absence de correction de l'indicateur de potentiel fiscal / financier, devenu au fil du temps, un « protentiel » (mixité entre potentiel originel et produits de compensations), lequel est défavorable aux collectivités concentrant les charges de centralité et des enjeux sociaux spécifiques (taux de pauvreté, proportion d'allocataires de minima sociaux...);
- le financement anti-péréquisiteur de l'augmentation de la DSR/DSU dès lors que plusieurs centaines de collectivités ne disposent plus de dotation forfaitaire.

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance dans la perspective de la publication du rapport.

Je vous prie d'agréer, Madame la Doyenne, l'expression de ma haute considération.



Jean-Luc MOUDENC
Maire de Toulouse
Président de Toulouse Métropole