FRANCE URBAINE
MÉTROPOLES, AGGLOS ET GRANDES VILLES

LE PRÉSIDENT

Madame Carine CAMBY
Présidente de la formation interchambres
« Comptes, budget de l'État et finances publiques »
Cour des Comptes
13 rue de Cambon
75100 Paris Cedex 01

Paris, le 9 septembre 2026

Transmission par courrier électronique

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 31 juillet dernier, vous m'avez adressé le relevé d'observations provisoires (ROP) intitulé « *Contribution au rétablissement des finances publiques – Synthèse des mesures à court et moyen terme recommandées par la Cour des comptes* ». Ce document appelle de notre part les observations suivantes.

Associer les collectivités à la définition de trajectoires pluriannuelles (levier n°12)

France urbaine salue la constance avec laquelle la Cour, d'une part, rappelle qu'il importe de donner de la visibilité à long terme aux collectivités (tout particulièrement sur les transferts financiers de l'État), et, d'autre part, regrette l'absence de concertation. Nous saluons la clarté des messages afférents, à l'instar de : « *Les décisions de l'État conduisant à des augmentations de dépenses locales sans concertation préalable constituent à cet égard un irritant pour les collectivités territoriales* » (page 68).

Il ne nous semble pas irréaliste de parvenir à la définition d'objectifs partagés qui ne soient plus fondés sur des prospectives élaborées unilatéralement par les administrations centrales, sans dialogue avec les acteurs territoriaux concernés. Effectivement, 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 conforme, des collectivités. Comment les élus peuvent-ils souscrire à des objectifs partagés si les administrations chargées de la modélisation 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'État ?

Une contribution des collectivités majorée de 25 % à 100 % (mesure n°12)

La Cour considère que le montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques mériterait, au cours des années 2027 et suivantes, d'être majoré de 25 % à 100 % par rapport au niveau d'effort constaté pour 2025.

Sur le plan moral on peut s'interroger car les difficultés des Comptes de la Nation résultent de l'incapacité de l'Etat, systématiquement depuis un demi-siècle, à équilibrer son budget de fonctionnement sans recours à l'emprunt tandis que, sur la même période, les collectivités ont systématiquement (et par saine obligation) équilibré leurs budgets de fonctionnement. D'un côté la dette a été dangereusement creusée sans répit année après année, tandis que de l'autre sa part est restée stable car cantonnée au financement des investissements. Ainsi, ceux qui ont bien géré devraient être ponctionnés au profit de ceux qui ont produit un déficit systématique et un endettement tout aussi systématique …

Avec une majoration majorée de 25% à 100 % la contribution passerait de 4,3 Md€ (2025) à un niveau compris entre 5,4 et 8,6 Md€. La Cour le justifie par la santé financière des collectivités « *bonne ou très bonne en moyenne pour la plupart des échelons territoriaux, …* » (page 30), et invoque à l'appui, le fait que « *les marges de manœuvre du bloc communal sont importantes : même une baisse des recettes de fonctionnement supérieur à 10 Md€ ne placerait pas les communes en situation difficile …* » (page 31).

Méthodologiquement, une telle approche arithmétique souffre d'un biais : les ratios de solvabilité figurant dans le tableau n°13 (taux d'épargne brute et capacité de désendettement) correspondent à une situation à l'issue de la clôture de l'exercice budgétaire 2025. Ils ignorent l'impact de la loi de finances pour 2026 (notamment documenté dans le rapport de la Cour sur les finances publiques locales de juillet 2026). Or, s'agissant tout particulièrement des métropoles et grandes communautés, on observe tout récemment une dynamique de forte détérioration de leurs ratios de solvabilité, en conséquence de la surconcentration des ponctions budgétaires sur les intercommunalités (cf. tableau n°38), notamment industrielles.

De plus, la préconisation d'un accroissement aussi conséquent des contributions exigées des collectivités conduirait à ignorer les enjeux intrinsèques à la production d'un service public local garant du lien social et, plus encore, le coût, différé mais certain, de la dette écologique.

Si les membres de France urbaine s'évertuent à consolider leur capacité d'autofinancement, c'est parce que c'est une condition *sine qua non* pour engager des plans pluriannuels d'investissement qui puissent être à la hauteur des défis du changement climatique dans les territoires denses. Il s'agit d'un enjeu prioritaire pour conserver l'habitabilité des villes. Il est de la responsabilité de l'État de ne pas accroître sans fin la facture imposée aux exécutifs locaux pour compenser les conséquences budgétaires de ses décisions unilatérales de suppression d'impôts locaux, lesquelles ont amputé la capacité de résilience des collectivités. Pour mémoire, la Cour a montré que les réformes de la fiscalité locale et du financement de l'audiovisuel public sont ainsi à l'origine de la moitié de la hausse du déficit des administrations publiques intervenue entre 2017 et 2023[1].

La diminution forcée des recettes des collectivités risquerait de provoquer une rétraction des investissements au moment où la conjoncture économique se trouve dans une phase difficile, soit, pour maintenir l'ambition d'investir avec un autofinancement en berne, un surcroît d'endettement des collectivités. Veut-on vraiment engager les collectivités sur l'une ou l'autre de ces deux voies ?

Enfin, il conviendrait que l'affirmation selon laquelle les syndicats intercommunaux (EPCI sans fiscalité propre) se trouvent dans une situation « *encore plus favorable* » (page 31) tienne compte des informations contenues dans l'annexe 12 du rapport Finances publiques locales de juillet 2026 : « *Les syndicats de transport public de voyageurs : chute de l'épargne, augmentation de l'investissement et hausse de l'endettement, qui dépasse le seuil d'alerte national* »[2].

[1] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-01/20250115-Levolution-de-la-repartition-des-impots-locaux-entre-menages-et-entreprises-et-de-la-deterritorialisation-de-limpot_1.pdf

[2] Intertitre de la page 208 de https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-07/20260709-Finances-publiques-locales-2026.pdf

Le pilotage de la masse salariale des collectivités (mesure n°12 et levier n°3)

France urbaine relève que la Cour estime que « l'*absorption par les collectivités de cet effort supplémentaire serait facilitée dans l'hypothèse où d'autres mesures seraient adoptées, au premier rang desquelles figure le gel du glissement vieillesse technicité de la fonction publique territoriale* » (page 31). Notre association entend relever que, au-delà des effets intrinsèquement négatifs d'une telle mesure sur l'attractivité des métiers du service public - déjà mise à mal par le tassement des grilles et du traitement indiciaires - les mesures de gel en matière de rémunération se révèlent en réalité contreproductives à long terme pour les finances publiques : elles aboutissent inévitablement à des mesures de rattrapage et s'avèrent court-termistes. Comme l'ont illustré les mesures de dégel de la valeur du point d'indice prises en 2022 et 2023 -décidées unilatéralement par l'Etat sans aucune concertation-, ces décisions "heurtées" viennent, en lieu et place d'une évolution prévisible et anticipable, distordre la trajectoire budgétaire des collectivités du fait de leur ampleur.

Par ailleurs, France urbaine s'étonne que la Cour préconise que les collectivités établissent "*une analyse pluriannuelle des facteurs d'évolution de leur masse salariale, notamment de l'impact du GVT solde, des mesures catégorielles et du schéma d'emplois en vue d'un pilotage cohérent et simultané des effectifs et de la masse salariale, sans ligne de fuite*" (page 50). En effet, ce travail est d'ores et déjà effectué par les collectivités, tant au titre de la préparation budgétaire annuelle que de la prospective financière pluriannuelle indispensable au pilotage de la capacité d'autofinancement de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) à l'échelle du mandat. De plus, le tableau des emplois, annuellement délibéré par les collectivités (il est obligatoirement annexé au budget primitif), s'apparente au schéma d'emplois de l'État.

Enfin, la notion de "ligne de fuite" est d'autant moins recevable que les seules "sorties de trajectoire" connues en matière de masse salariale parmi les membres de France urbaine, ayant nécessité le vote de décisions modificatives (DM), ont résulté de mesures salariales décidées par l'État. Annoncées et appliquées en cours d'exercice, elles ne pouvaient être anticipées par les collectivités auxquelles elles s'imposaient. Cette étrange notion ne nous apparaît nullement documentée par la Cour.

La régulation par les recettes *vs* la régulation par les dépenses (mesure n°12)

La Cour affirme (page 29) : « *De fait, une réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités apparaît préférable à un encadrement de l'évolution de leurs dépenses pour les faire contribuer au redressement des finances publiques …* ». Ce propos est fondé sur le constat d'un bilan mitigé des contrats de Cahors. Or, ainsi que le montre l'annexe 21 du rapport de la Cour sur les finances publiques locales de juillet 2020[3] proposant une évaluation de cette expérience de contractualisation financière, ce n'est pas dans leur conception, mais bien dans leur mise en œuvre que les contrats de Cahors ont failli.

D'ailleurs le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan a publié en avril 2026 un rapport intitulé « *Dépenses locales : pour un nouveau contrat entre collectivités et État* »[4], lequel propose de relancer une contractualisation financière État / collectivités. France urbaine avait alors relevé l'intérêt de cette initiative, en indiquant qu'il était essentiel de surmonter le passif des contrats de Cahors, tout en soulignant que « *La relance de l'idée de contractualisation financière ne peut se faire sans le respect de plusieurs garanties préalables* »[5].

[3] https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2020-fascicule-1

[4] https://www.strategie-plan.gouv.fr/conference-depenses-locales-pour-un-nouveau-contrat-entre-collectivites-et-etat

[5] https://franceurbaine.org/actualites/une-contractualisation-financiere-entre-acteurs-responsables-chiche/

En ne retenant qu'un scénario de régulation par les recettes (un prélèvement sur les ressources des collectivités pour atteindre un objectif de maîtrise des dépenses locales), la Cour s'exonère de toute analyse des effets paradoxaux constatés à sa mise en œuvre. Les lois de finances 2025 et 2026, en imposant une facture de 4,3 puis 3,5 Md€ (chiffres de la Cour), ont amoindri la capacité d'autofinancement des collectivités : l'épargne nette des intercommunalités de plus de 100 000 habitants a diminué de 5 % (source OFGL). Avec pour conséquence un endettement du bloc communal qui a progressé de 5,3 Md€ en 2025, à rebours de l'objectif recherché, et partagé.

C'est à l'aune de ces observations qu'il convient d'apprécier l'affirmation exprimée dans le ROP (page 33) selon laquelle : « *Compte tenu de la volonté de la plupart des collectivités de conserver un niveau satisfaisant d'épargne pour financer leurs dépenses d'investissement, une réduction des recettes de fonctionnement du « bloc communal » et des régions pourrait entraîner une moindre progression de montant équivalent de leurs dépenses de fonctionnement* ». La Cour a retenu une hypothèse d'élasticité des dépenses de fonctionnement du bloc communal et des régions de 1 par rapport aux transferts financiers (cf. page 100) qui nous laisse doublement dubitatifs.
D'une part, au regard de l'observation susmentionnée (c'est d'abord à un surendettement relatif que l'on a assisté en 2025). D'autre part, parce que les auteurs le reconnaissent eux-mêmes (page 102) : « *Même si c'est l'hypothèse de travail retenue par la Cour, il n'est pas certain que la baisse des transferts de l'État se traduise par une baisse des dépenses des collectivités dans les mêmes proportions* ».

Telles sont les raisons qui conduisent France urbaine à souhaiter que le débat entre régulation par la réduction des recettes et régulation par le plafonnement des dépenses soit mené, tant dans la perspective des prochaines lois de finances que dans celle du projet de loi de programmation des finances publiques. D'autant qu'à notre sens une contractualisation financière sincèrement coconstruite, donc pleinement respectueuse des engagements des parties, serait un acte de confiance envers les gestionnaires publics locaux[6] et pourrait s'avérer plus vertueuse pour la maîtrise des comptes de la Nation

<u>Le rétrécissement de l'assiette d'éligibilité au FCTVA (mesure n°13)</u>

La mesure n°13 du présent ROP correspond à la recommandation n°5 du rapport de la Cour dédié au FCTVA (rapport cité page 121). Sa prise en considération ignore le fait que les associations d'élus sont « *opposées à un recentrage du FCTVA sur les seules dépenses d'équipement* » (selon les termes du rapport susmentionné).

Le ROP passe également sous silence le fait que le législateur a, très récemment (au terme du débat parlementaire sur l'examen du PLF 2026), refusé une telle mesure (si le texte initial du projet de loi de finances pour 2026 supprimait l'éligibilité de toute dépense de fonctionnement, la loi promulguée n'a pas reprise cette disposition).

Pour mémoire, la très forte détermination du législateur de 2016 (bâtiments publics et voirie) et de 2020 (réseaux et informatique en nuage) pour donner du sens et de la cohérence économique à l'assiette d'éligibilité repose, tout d'abord, sur le bienfondé économique qu'il y a à privilégier l'entretien à la reconstruction. Elle repose également, s'agissant plus particulièrement de l'informatique en nuage, sur la nécessité qu'il y a à tenir compte des évolutions du marché informatique (de l'acquisition aux abonnements), et du fait qu'une partie conséquente de ces dépenses sont le fait d'adaptations à des normes imposées par l'État.

[6] Dans sa *Note d'étape* (rendue publique le 23 juillet dernier), la « *Mission temporaire ayant pour objet les ressources financières locales* » relève (page 10) : « *Ils* (les contrats) *apparaissent, à l'issue des auditions réalisées par la mission, comme le dispositif critiqué par les associations d'élus* ».

En effet, les collectivités sont de plus en plus amenées à faire peser sur leurs budgets de fonctionnement les dépenses liées à la numérisation de leur fonctionnement interne et des services publics locaux qu'elles organisent. Initialement comptabilisées en investissement du fait de l'achat de logiciels, l'utilisation d'outils numériques se développe désormais par le biais d'achat de jetons d'utilisation qui sont inscrits en fonctionnement. Entre 2021 et 2024, ces dépenses ont augmenté de 189 % pour les communes et leurs EPCI (de 46,6 M€ à 134,98 M€). Aussi ces dépenses pèsent de façon « exponentielle » dans les budgets locaux et ne feront que croître dans les années futures du fait du développement du « tout numérique » et de l'intelligence artificielle. D'autant que, si elles sont assujetties à un taux normal de TVA de 20 %, la compensation du FCTVA est, quant à elle, basée, non pas sur le taux normal de 16,404 %, mais sur un taux réduit de 5,6 %. Leur exclusion de l'assiette serait pour le moins paradoxale alors que l'État encourage, et très souvent même impose, l'administration électronique.

Ce raisonnement vaut au-delà de l'informatique. L'État oriente lui-même la commande publique vers l'économie circulaire : l'article 58 de la loi AGEC du 10 février 2020 impose aux collectivités des quotas d'achat de biens issus du réemploi ou intégrant des matières recyclées et le code de l'environnement cite expressément l'économie de la fonctionnalité parmi les pratiques que la commande publique durable doit contribuer à déployer (article L. 541-1).

Louer plutôt qu'acheter (reprographie, éclairage, mobilier, engins) relève de cette logique : le fournisseur qui reste propriétaire du bien est incité à en allonger la durée de vie. Un FCTVA recentré sur les seules dépenses d'équipement accentuerait un biais déjà présent, l'acquisition étant compensée là où la location ne l'est pas, à rebours de la neutralité entre acquisition et usage que le législateur a recherchée en 2020 pour l'informatique en nuage.

Réformer le FCTVA (levier n°13)

La Cour propose de délier le FCTVA par rapport à la TVA et de la rebudgétiser, tout au moins partiellement (page 70).

Créé il y a près d'un demi-siècle, le FCTVA est destiné à rembourser la TVA payée par les collectivités essentiellement sur leurs dépenses d'acquisition et de travaux. Si l'affirmation du caractère de remboursement du FCTVA est juridiquement discutée, elle est politiquement fondamentale aux yeux des exécutifs locaux. En tout état de cause, sa remise en question devrait pour le moins conduire à rouvrir le débat sur le régime spécifique d'assujettissement des collectivités à la TVA.

S'agissant de la gestion financière locale, et la Cour l'a relevé dans plusieurs de ses rapports récents, l'urgence est le renforcement de la prévisibilité pluriannuelle (la détérioration de la visibilité budgétaire, continue ces dernières années, nuit grandement à la programmation des projets d'investissement et à l'efficience de la gestion locale). Or, c'est précisément ce qui fait toute la spécificité et la valeur du FCTVA en tant que concours de l'État bénéficiant de l'automaticité et de la relative pérennité de ses règles. La budgétisation de tout ou partie du FCTVA serait, pour les gestionnaires publics locaux synonyme de plus grande incertitude interannuelle (la pérennité d'une ligne budgétaire est moindre que celle d'un prélèvement sur recettes (PSR-), voire infra annuelle (les mesures de gel budgétaire s'appliquent aux missions budgétaires à l'exception des PSR).

Tout aussi inacceptable à nos yeux est la proposition visant à imposer à la totalité des collectivités le régime de versement du FCTVA « N+2 », à rebours de la réforme d'automatisation de 2021, dont la réduction des délais de versement était l'un des objectifs affichés par le Gouvernement. Un tel recul du versement du FCTVA provoquerait pour les collectivités concernées, et tout particulièrement pour les EPCI déjà impactés en 2026 par une année blanche (article 130 de la LFI 2026), un très important problème de trésorerie (6 Md€ sur une année ou trois fois 2 Md€ dans l'hypothèse d'un lissage sur 3 ans). Il se traduirait par un recours accru à l'emprunt, dont la charge afférente d'intérêts amputerait à due concurrence la capacité d'autofinancement.

Mesures sectorielles de politique publique

Concernant les mesures sectorielles et leviers structurels d'économie budgétaire préconisées dans le rapport, plusieurs points d'attention nous semblent à relever, qui peuvent impacter les finances locales ou occasionner des erreurs stratégiques importantes dans la conduite de l'action publique.

- La mesure n°1, réduisant l'indexation de certaines prestations sociales, si elle devait entraîner un accroissement des situations de précarité, pourrait exercer un effet de report sur les aides sociales servies par les centres communaux d'action sociale et accroître les dépenses locales.

- La mesure n°3, réduisant les effectifs enseignants en proportion de la démographie scolaire, ne doit pas faire oublier les objectifs de correction des inégalités de réussite, par exemple dans les quartiers prioritaires de la ville, ni affaiblir les moyens des périmètres d'éducation prioritaire.

- La mesure n°4, réduisant le périmètre des aides à l'emploi et à l'insertion professionnelle, doit veiller à ne pas entraîner la déstabilisation d'opérateurs territoriaux comme les missions locales, et avec elles les outils et dispositifs en faveur de l'insertion sociale des jeunes de moins de 25 ans.

- Le mesure n°5, portant sur les interventions de l'Etat en matière d'accès à la culture, notamment la conditionnalité de l'accès au *pass culture*, devrait être articulée avec l'action des collectivités territoriales, là encore pour éviter des effets reports sur les budgets locaux.

- Le levier n°5, invitant à la rationalisation du financement des opérateurs de l'Etat, nous préoccupe tout spécialement dans le domaine du logement, car les politiques de rénovation de l'habitat dans le parc privé comme dans le parc public sont indispensables à l'amélioration des conditions de vie des habitants comme à l'adaptation au changement climatique.

- Le levier n°10, portant sur le pilotage renforcé de l'Objectif National des dépenses d'assurance maladie, ne devrait pas entraver la réponse aux besoins sanitaires et sociaux dans le domaine de la prévention, de la psychiatrie, de la santé environnementale ni en matière de développement des solutions de maintien au domicile des personnes âgées dépendantes, alors que le vieillissement démographique s'accélère.

*****

Telles sont les observations que nous souhaitions porter à votre connaissance.

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



Jean-Luc MOUDENC
Maire de Toulouse
Président de Toulouse Métropole