

Contribution de l'Association des Petites Villes de France à la mission parlementaire relative aux ressources financières locales

3 juillet 2026

Introduction

L'Association des Petites Villes de France (APVF), qui représente plus de 1 200 communes de 2 500 à 25 000 habitants, accueille favorablement les travaux engagés par la mission parlementaire relative aux ressources financières locales. Ceux-ci interviennent dans un contexte marqué par une dégradation durable des finances publiques nationales et d'un besoin réaffirmé, de la part des élus locaux, et notamment des maires de petites villes, de **renouer une relation de confiance avec l'État**.

Les petites villes occupent une place singulière dans l'organisation territoriale du pays. Elles assurent des fonctions de centralité au bénéfice de bassins de vie qui dépassent largement leur population. Elles concentrent des équipements scolaires, culturels, sportifs, administratifs et de santé, portent les politiques de revitalisation des centres-villes, accompagnent les transitions écologique, énergétique et numérique et constituent, dans de nombreux territoires, le principal point d'accès aux services publics.

Depuis une quinzaine d'années, elles ont démontré leur capacité d'adaptation face des évolutions majeures de leur environnement financier : baisse des concours financiers de l'État entre 2014 et 2017, réforme de la fiscalité économique locale, suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, crise sanitaire, choc inflationniste, hausse des coûts de l'énergie et remontée des taux d'intérêt. Elles ont continué, malgré tout, à assurer leurs missions de proximité et à maintenir un niveau élevé d'investissement, contribuant au soutien de l'activité économique locale. Cette résilience ne saurait toutefois masquer des situations très contrastées.

L'APVF considère que les collectivités territoriales doivent prendre leur part au redressement des finances publiques. Mais, cette contribution ne peut être déconnectée des réalités locales. Elle suppose un cadre partagé, lisible et stable, fondé sur la confiance, la responsabilité et le respect des principes de la décentralisation (1).

À cet égard, le second volet de la mission constitue une opportunité majeure. Au-delà des ajustements conjoncturels qui seront proposés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027, l'APVF estime indispensable d'engager une réflexion d'ensemble sur le financement des collectivités territoriales afin de restaurer une véritable autonomie financière et fiscale et de garantir aux collectivités les moyens d'assurer les politiques publiques de proximité (2.).

1. – Bilan et mesures conjoncturelles (volet 1)

1.1. – Bilan

Question 1

- Quel regard portez-vous sur la situation financière des collectivités que vous représentez depuis quinze ans ?

Depuis quinze ans, les petites villes ont su faire face aux chocs successifs sans remettre en cause la continuité du service public local ni leur effort d'investissement. Aujourd'hui toutefois, la situation financière des petites villes apparaît aujourd'hui plus contrastée que ne le laissent apparaître les principaux agrégats nationaux¹.

Les petites villes ont démontré une réelle capacité de **maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement**. Les travaux de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales montrent qu'en neutralisant l'effet de l'inflation, les dépenses de fonctionnement du bloc communal n'ont progressé que d'environ **+1,1 % par an sur le mandat 2020-2025²**, soit un rythme très modéré au regard des crises successives traversées.

Cette capacité d'adaptation ne doit toutefois pas masquer une tendance de fond : **les marges de manœuvre financières des petites villes se réduisent progressivement**, alors même que les attentes des habitants et les responsabilités confiées aux communes continuent de croître.

¹ En 2026, si une majorité des collectivités (61,9 %) considèrent que leur situation financière est correcte ou très saine, plus d'un tiers (38,1 %) déclarent être confrontées à des tensions financières, dont près de 12 % à des tensions fortes (Enquête de l'APVF sur la situation financière des petites villes, juin 2026).

² OFGL, Quelques conclusions du pré-rapport de l'OFGL édition 2026, p. 2. Note présentée lors des Assises des petites villes à Château-Thierry, le 19 juin 2026.

D'une part, la structure des recettes s'est profondément transformée depuis 2018. Les données de l'OFGL illustrent cette évolution : entre 2019 et 2025, la part de la taxe foncière dans les recettes réelles de fonctionnement du bloc communal passe de 16 % à 28 %, tandis que la taxe d'habitation disparaît presque totalement (18 % à 2 %) et qu'apparaît une part importante de TVA (10 %)³. Pour les petites villes, cette évolution se traduit par une concentration croissante des ressources sur un nombre limité de leviers fiscaux, réduisant leur autonomie et accentuant leur dépendance à des ressources nationales sur lesquelles elles ne disposent d'aucun pouvoir de taux.

Les indicateurs d'épargne illustrent également cette évolution. Le Regard financier 2026 sur les petites villes réalisé en partenariat avec La Banque Postale montre qu'après le rebond observé à la sortie de la crise sanitaire, **l'épargne brute des petites villes stagne pour la deuxième année consécutive, voire baisse de manière significative pour les plus petites communes de la strate**⁴, sous l'effet de la progression plus rapide des dépenses de fonctionnement que des recettes. Cette dégradation est particulièrement préoccupante car elle intervient alors même que les besoins d'investissement liés à la transition écologique, à la rénovation énergétique, à l'adaptation climatique ou encore au renouvellement des équipements publics continuent d'augmenter.

Cette tendance est confirmée par les travaux de l'OFGL : si l'épargne nette demeure positive sur l'ensemble du mandat, elle **s'essouffle nettement en fin de période**, avec une baisse en 2025 pour les communes de 3 500 à 20 000 habitants, traduisant un recul des capacités d'autofinancement.

Pour autant, les petites villes ont continué à investir à un niveau élevé. Sur l'ensemble du mandat 2020-2025, près de 30 % des investissements des communes de 3 500 à 20 000 habitants ont été financés par leur épargne nette, contre 46 % par les recettes d'investissement et seulement 21 % par l'emprunt.

Cette donnée est essentielle : elle montre que les petites villes continuent de privilégier un financement prudent de leurs investissements et ne compensent pas la dégradation de leur épargne par un recours massif à l'endettement.

³ Idem., p. 3.

⁴ L'épargne brute des communes de 2 500 à 5000 habitants diminue de 3,4 % entre 2004 et 2025 (APVF, La Banque postale, Regard financier 206 sur les petites villes, p. 7).

De fait, l'endettement demeure contenu. Les communes de 3 500 à 20 000 habitants enregistrent même une diminution de leur encours de dette de **- 1,0 % par an sur le mandat 2020-2025**, confirmant une gestion financière responsable⁵

- **Quelles sont les principales dépenses contraintes de votre périmètre ayant connu une hausse significative ?**

L'évolution récente des dépenses des petites villes traduit moins une dérive de gestion qu'une progression de charges largement extérieures à leurs décisions.

La première de ces dépenses contraintes demeure la masse salariale. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique, les mesures statutaires, les revalorisations des grilles indiciaires et surtout la hausse de 12 points de la cotisation des employeurs territoriaux à la CNRACL ont entraîné une augmentation durable des dépenses de personnel (+ 5,5 milliards d'euros entre 2022 et 2025), sans que les collectivités ne disposent de marges pour agir sur cette évolution.

De même, **les dépenses énergétiques ont connu une progression exceptionnelle à partir de 2022.** Si les prix de marché ont depuis partiellement reflué, les niveaux demeurent durablement supérieurs à ceux observés avant la crise énergétique. Les petites villes sont particulièrement concernées compte tenu de leur patrimoine bâti : écoles, équipements sportifs, piscines, bâtiments administratifs ou culturels. Contrairement aux métropoles et aux intercommunalités, les petites centralités prennent en charge le plus souvent directement ces équipements.

Les collectivités doivent également faire face à une **hausse sensible du coût des assurances**, sous l'effet de l'inflation et de l'augmentation des risques liés au changement climatique.

À ces dépenses contraintes s'ajoutent de **nouveaux besoins, dictés par les grandes transformations de notre société** : transition écologique, transition numérique, renforcement de la sécurité, adaptation au vieillissement de la population. Si ces priorités sont largement partagées avec l'État, leur mise en œuvre repose, dans une large mesure, sur les budgets des collectivités territoriales.

⁵ OFGL, Quelques conclusions du pré-rapport de l'OFGL édition 2026, p. 6.

- S'agissant des ressources et de la capacité de désendettement, quelles dynamiques avez-vous constatées au cours des dernières années ?

L'évolution des ressources des collectivités territoriales au cours des dernières années est caractérisée par un paradoxe : si les montants perçus n'ont pas globalement diminué, la composition des recettes s'est profondément transformée, avec des conséquences importantes sur l'autonomie financière des collectivités et leur capacité à piloter leur budget.

Cette évolution résulte des réformes successives de la fiscalité locale, qui ont conduit à une substitution progressive des ressources fiscales territorialisées par des ressources nationales affectées ou des mécanismes de compensation. Qu'il s'agisse de la suppression de la taxe professionnelle, de celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales ou, plus récemment, de la nationalisation de la CVAE, chacune de ces réformes a contribué à réduire les leviers d'action des collectivités sur leurs recettes.

Cette perte progressive d'autonomie fiscale est aujourd'hui objectivée par plusieurs indicateurs particulièrement significatifs :

- en 2023, **la fiscalité directe assortie d'un pouvoir de taux ne représente plus que 39 % de l'ensemble de la fiscalité locale**, contre 70 % en 1986⁶ ;
- à l'inverse, la fiscalité indirecte, sur laquelle les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de taux – principalement la TVA – représente désormais **plus de 52 %** de leurs ressources.

Au-delà de la transformation de la structure des recettes, les collectivités sont désormais confrontées à une **instabilité croissante de leur environnement financier**. La période récente est en effet marquée par des modifications fréquentes des règles de financement et par une remise en cause progressive du principe de compensation intégrale des réformes fiscales.

Les premiers résultats de la mission d'information sénatoriale conduite par Bernard Delcros, Nadine Bellurot et Thierry Cozic sur les compensations des suppressions et exonérations de fiscalité locale sont particulièrement éclairants : en 2024, l'écart entre les engagements initiaux de compensation pris par l'État et les montants effectivement versés aux collectivités atteint

⁶ Notamment : Direction des études de La Banque postale, Regards sur la fiscalité locale (1986-2018, p. 9. Mise à jour annuelle dans les notes de conjoncture de La Banque postale.

5,5 milliards d'euros. Plus largement, la perte de produit fiscal projeté – c'est-à-dire les recettes que les collectivités auraient perçues si elles avaient conservé leurs leviers fiscaux – est estimée à près de **26 milliards d'euros** pour la seule année 2024 .

Cette évolution revêt une importance particulière pour les petites villes, dont le financement des investissements repose davantage sur les concours financiers de l'État. Les subventions représentent ainsi 46 % de leurs recettes d'investissement, contre 40 % pour l'ensemble du bloc communal en 2025⁷ . Cette dépendance accrue renforce leur sensibilité aux évolutions des politiques nationales de soutien à l'investissement local.

S'agissant de la capacité de désendettement, la situation demeure globalement maîtrisée. Les petites villes restent soumises à la règle d'équilibre réel du budget, qui constitue un facteur essentiel de discipline financière. Contrairement à d'autres catégories de collectivités, elles ont poursuivi un mouvement continu de réduction de leur endettement au cours des deux derniers mandats :

- **mandat 2014-2020 : -1,3 % par an ;**
- **mandat 2020-2025 : -1,0 % par an⁸.**

Cette situation ne doit toutefois pas masquer les tensions nouvelles qui apparaissent sur les conditions de financement. La remontée des taux d'intérêt renchérit progressivement le coût du recours à l'emprunt. Si l'endettement des petites villes demeure aujourd'hui soutenable, les conditions de financement sont désormais moins favorables qu'au cours de la décennie précédente, ce qui réduit leurs marges de manœuvre pour accompagner les investissements à venir.

- **Concernant chacun des points ci-dessus, merci d'indiquer les écarts significatifs de situation que vous identifiez selon la taille de la collectivité, sa situation géographique, son potentiel économique, financier ou fiscal ou tout autre indicateur pertinent.**

Concernant les écarts de situation entre collectivités, les premiers résultats d'une enquête de l'APVF sur la situation financière des petites villes (publication prévue en septembre) montrent que les préoccupations

⁷ OFGL, Quelques conclusions du pré-rapport de l'OFGL édition 2026, p. 5. Note présentée lors des Assises des petites villes à Château-Thierry, le 19 juin 2026.

⁸ *Idem*, p. 6.

exprimées sont très largement communes à l'ensemble des petites villes, quels que soient leur taille ou leur localisation. Elle confirme que les difficultés rencontrées par les petites villes sont largement transversales

Quelques nuances peuvent néanmoins être relevées :

- Les communes les plus importantes (10 000 à 25 000 habitants) déclarent plus fréquemment être confrontées à une forte tension financière. Cette situation peut s'expliquer par le poids plus important de leurs équipements structurants, de leurs services à la population et de leurs charges de centralité.
- Les communes de 2 500 à 10 000 habitants décrivent plus souvent une situation financière jugée « correcte » ou marquée par une tension modérée. Elles restent toutefois confrontées aux mêmes difficultés de financement de l'investissement, d'augmentation des dépenses de fonctionnement et de réduction de leurs marges de manœuvre.

Les réponses mettent en évidence que les difficultés sont moins liées à la taille démographique qu'au rôle exercé par la commune dans son bassin de vie. Les bourgs-centres et les communes exerçant des fonctions de centralité supportent des charges plus élevées (équipements, services publics, accueil de population) sans toujours disposer de ressources à la hauteur de ces responsabilités.

Enfin, plusieurs réponses soulignent que les communes les plus attractives connaissent des tensions spécifiques en matière de logement et de pression foncière, tandis que les communes plus rurales ou en déclin démographique mettent davantage l'accent sur la disparition progressive des services publics, les difficultés d'accès aux soins et les besoins en ingénierie.

Question 2

- Quelle analyse portez-vous sur le niveau de contribution au redressement des comptes publics et sa répartition entre collectivités membres de votre association depuis 2012 et plus particulièrement en 2024, 2025 et 2026 ?

Depuis 2014, les collectivités territoriales ont contribué de manière significative au redressement des finances publiques :

- **71 milliards d'euros** = manque à gagner cumulé lié à la DGF depuis 2014 (évaluation de Laignel/CFL). Le chiffre officiel c'est : baisse de 11,5 milliards de la DGF entre 2014 et 2017 ;
- **41 milliards d'euros** = fiscalité locale supprimée/nationalisée depuis 2018 (compensation, mais perte de dynamique et d'autonomie financière) ;
- **13 à 15 milliards d'euros** = charges nouvelles imposées aux collectivités entre 2022 et 2025, hors inflation
 - dont 5,5 milliards s'agissant des mesures concernant la FPT (point d'indice + Ségur + CNARCL) ;
 - et 8 à 10 milliards : impact des autres normes =>>notamment en matière de transition écologique (ZAN, biodéchets, rénovation énergétique, déchets) et de normes techniques (accessibilité, numérique, sécurité, urbanisme).

Cette contribution a pris plusieurs formes :

- réduction des concours financiers de l'État ;
- participation aux mécanismes de maîtrise de la dépense publique ;
- contractualisation financière ;
- prélèvements ou contributions spécifiques.

La contribution des collectivités doit être appréciée à l'aune de leur poids réel dans les finances publiques. **Or, elles représentent une part limitée de la dette publique nationale (9 %) et de la dépense publique (20 %) et demeurent les principaux investisseurs publics du pays (70 %).**

Les mesures intervenues en 2024, 2025 et 2026 ont renforcé les interrogations des élus quant à leur visibilité financière de moyen terme. Les mécanismes retenus ont souvent été perçus comme complexes, **imprévisibles** et insuffisamment concertés.

Question 3

- **Comment jugez-vous les mécanismes utilisés jusque-là (baisse de la DGF, contrats de Cahors, DILICO, etc.) ?**

Les différents mécanismes mis en œuvre depuis une quinzaine d'années traduisent une recherche constante d'association, plus ou moins contraignante, des collectivités au redressement des finances publiques.

La baisse de la DGF a présenté l'avantage de la simplicité et de la prévisibilité, mais elle s'est traduite par une **réduction uniforme des ressources sans prise en compte de la diversité des situations locales**. Ce dispositif a entraîné un effondrement de l'investissement public local (- 11 % entre 2013 et 2017⁹) qui peine, aujourd'hui encore, à retrouver son niveau d'avant 2013.

Les contrats de Cahors ont constitué une tentative de territorialisation de l'effort demandé aux collectivités. Ils ont tenté d'introduire davantage de dialogue mais **n'ont pas suffisamment distingués les dépenses choisies des dépenses subies**. Surtout, ce mécanisme qui se voulait contractuel est demeuré profondément **déséquilibré** entre l'Etat et les collectivités.

Les dispositifs récents, tel le DILICO, souffrent d'un **manque de lisibilité et d'une instabilité des règles applicables**.

Toute contribution des collectivités à l'effort national de redressement des finances publiques devrait respecter plusieurs principes :

- la proportionnalité des efforts ;
- la concertation ;
- la programmation pluriannuelle ;
- la différenciation territoriale ;
- la stabilité des règles.

Question 4

- **Avez-vous identifié des effets positifs ou négatifs spécifiques pour certaines collectivités ou certains territoires ?**

Les résultats de l'enquête de l'APVF précitée ne font apparaître que très peu d'effets positifs des mécanismes de redressement des finances publiques. Les répondants considèrent majoritairement que ces dispositifs se traduisent par une réduction de leurs marges de manœuvre financières, sans véritable prise en compte des réalités territoriales.

Les effets les plus fréquemment cités sont la baisse des dotations de l'État, la diminution des dotations d'investissement, la baisse de la DGF ou encore les conséquences de la réduction de certaines compensations

⁹ Cour des comptes, Les finances publiques locales, septembre 2018, p. 76.

fiscales. À cela s'ajoute, pour de nombreuses collectivités, une forte hausse des dépenses de fonctionnement, qui accentue les difficultés d'équilibre budgétaire.

Les communes exerçant des fonctions de centralité apparaissent particulièrement exposées car elles doivent maintenir un niveau élevé de services publics et d'investissements.

Les collectivités disposant d'un potentiel fiscal limité ou de faibles marges d'autofinancement sont également plus vulnérables. Elles disposent de peu de leviers pour absorber les prélèvements ou la diminution des concours financiers de l'État et sont davantage conduites à reporter des investissements, différer l'entretien de leur patrimoine ou réduire certains services.

À l'inverse, les communes les plus dynamiques démographiquement ou économiquement résistent généralement mieux à ces mécanismes, grâce à une évolution plus favorable de leurs bases fiscales. Elles demeurent toutefois confrontées à des besoins d'investissement croissants liés à l'accueil de nouveaux habitants.

1.2. – Perspectives 2027

Question 5

- Quelles marges de contribution au redressement des finances publiques vous paraissent aujourd'hui encore mobilisables, selon les catégories de collectivités et de dépenses de votre strate de compétence ?

Les marges de contribution aujourd'hui mobilisables apparaissent limitées pour le bloc communal, en particulier pour les petites villes. D'une part, les dépenses les plus dynamiques sont également les plus contraintes (dépenses de personnel, dépenses énergétiques, etc.) et, d'autre part, elles ne pourront plus contribuer porter atteinte à la qualité du service rendu à la population, ni réduire leur effort d'investissement.

En effet, la plupart des petites villes ont absorbé la hausse des charges en maîtrisant leurs dépenses de fonctionnement, en recherchant des mutualisations, en réorganisant leurs services, en sollicitant davantage les subventions et, pour très rarement, en recourant à la fiscalité locale. Les principales variables d'ajustement identifiées sont désormais le report

ou l'abandon de projets d'investissement, en particulier dans les domaines du patrimoine, des équipements publics ou de la transition écologique.

Cette situation laisse penser que **les marges de contribution supplémentaires sont aujourd'hui limitées**. Ainsi, l'APVF insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts de simplification, de renforcer les financements de l'investissement local et de donner davantage de visibilité aux collectivités

Question 6

- Quelles seraient, d'après vous, les conditions d'un tel effort dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027 (quantum, modalités, temporalité, répartition, etc.) ?

Si une contribution des collectivités territoriales devait être envisagée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027, celle-ci devrait répondre à plusieurs conditions (voir aussi encadré de la réponse à la question 3).

En premier lieu, elle devrait être précédée **d'une concertation approfondie** avec les associations représentatives des collectivités territoriales et s'inscrire dans un cadre pluriannuel permettant aux exécutifs locaux d'adapter leur programmation budgétaire. Les collectivités construisent leurs politiques publiques dans des horizons de plusieurs années ; elles ne peuvent absorber durablement des ajustements successifs.

En deuxième lieu, cette contribution devrait être fondée sur des **critères objectifs tenant compte de la situation financière réelle des collectivités**, de leur potentiel financier, de leurs charges de centralité et de leur capacité effective à contribuer à l'effort demandé.

En troisième lieu, elle devrait **distinguer les dépenses sur lesquelles les collectivités disposent d'un véritable pouvoir d'arbitrage, des dépenses qui résultent de décisions nationales**, d'obligations réglementaires ou de facteurs exogènes. Il serait difficilement justifiable de demander aux collectivités de compenser des hausses de dépenses qu'elles ne maîtrisent pas.

Enfin, l'effort demandé ne devrait pas porter préjudice à la croissance et à l'emploi dans les territoires.

Question 7

- Quel effort particulier et/ou garanties spécifiques conviendrait-il de prévoir dans le domaine de l'investissement local ?

La préservation de l'investissement local constitue, aux yeux de l'APVF, une condition essentielle de toute stratégie de redressement des finances publiques.

Les collectivités territoriales réalisent près des deux tiers de l'investissement public. Les petites villes jouent un rôle déterminant dans la rénovation des écoles, des équipements sportifs et culturels et des espaces publics. Une réduction excessive de leurs capacités d'investissement aurait des conséquences directes sur la qualité des services publics, l'attractivité des territoires et l'activité économique locale.

Les précédentes phases de redressement budgétaire ont montré que l'investissement constitue souvent la variable d'ajustement privilégiée lorsque les marges de fonctionnement se réduisent. Les chiffres en témoignent : on l'a vu, la baisse de la DGF entre 2014 et 2017 a entraîné une baisse de l'investissement local de 11 %¹⁰ sur la même période.

L'APVF considère dès lors que toute contribution des collectivités au redressement des finances publiques devrait s'accompagner de garanties explicites en faveur de l'investissement local.

Ces garanties pourraient notamment prendre la forme :

- d'un renforcement de l'autofinancement des collectivités territoriales ;
- d'une stabilisation pluriannuelle des dotations d'investissement ;
- d'une simplification des dispositifs existants ;
- d'une déconcentration et globalisation des dotations d'investissement ;
- d'une sanctuarisation des investissements liés à la transition écologique, à l'adaptation climatique et à la rénovation énergétique.

2. – Réformes structurelles (volet 2)

2.1. – Evolutions structurelles

Question 1

- Quelles sont les évolutions principales attendues pour le financement des politiques publiques portées par les

¹⁰ Cour des comptes, Les finances publiques locales, septembre 2018, p. 76.

collectivités que vous représentez, au regard des différents enjeux et défis que vous identifiez concernant les prochaines années (démographie, transitions écologique, numérique et énergétique, santé, etc.) ?

Les prochaines années placeront les petites villes au cœur de transitions dont elles sont déjà les principaux acteurs de proximité : la transition écologique, l'adaptation au changement climatique, la rénovation énergétique des bâtiments publics, le vieillissement de la population, les besoins de santé de proximité, la revitalisation commerciale, le développement des mobilités ou encore la transformation numérique appellent des investissements massifs mais également des dépenses de fonctionnement nouvelles.

Dans ce contexte, l'enjeu est double : celui du financement de ces investissements nouveaux et nécessaires, et également celui de la capacité des collectivités à assurer durablement le fonctionnement des équipements qu'elles créent ou rénovent.

L'APVF considère ainsi que le financement des politiques publiques locales ne peut reposer sur une succession de dispositifs temporaires ou d'appels à projets. Les collectivités ont d'abord besoin de ressources pérennes, dynamiques et prévisibles leur permettant de programmer leurs investissements et d'en assumer les coûts de fonctionnement.

Question 2

- Quel regard portez-vous sur l'évolution des compétences des collectivités territoriales de votre périmètre et de leur financement ?

Les responsabilités assumées par les petites villes se sont considérablement élargies au cours des deux dernières décennies. Au-delà de leurs compétences juridiques, les attentes des citoyens à l'égard des maires se sont renforcées dans des domaines aussi divers que la santé, la sécurité, la cohésion sociale, et la transition écologique.

Cette évolution ne s'est pas toujours accompagnée d'une évolution équivalente des ressources.

L'APVF rappelle que la libre administration des collectivités territoriales ne se réduit pas à la reconnaissance de compétences. Elle suppose également que celles-ci disposent de moyens financiers suffisants

pour les exercer effectivement. Cette exigence découle directement des articles 72 et 72-2 de la Constitution et irrigue la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle constitue depuis de nombreuses années un axe structurant des positions défendues par l'APVF. Les transferts ou extensions de compétences demeurent aujourd'hui insuffisamment évalués dans leurs conséquences financières de moyen et de long terme. Or les coûts évoluent sous l'effet de facteurs démographiques, réglementaires ou technologiques qui ne sont pas pris en compte lors de la compensation initiale.

Proposition de l'APVF :

Toute nouvelle compétence ou toute nouvelle norme devrait être précédée d'une étude d'impact financier et faire l'objet d'une compensation intégrale, dynamique et pérenne, assortie d'une clause de revoyure permettant d'actualiser cette compensation dans le temps.

Question 3

- Quelle est votre analyse de la fiscalité locale, notamment de la compensation des suppressions de ressources fiscales locales, des réformes de bases fiscales et du pouvoir de taux sur les impôts actuels ?

La fiscalité locale a connu, depuis une quinzaine d'années, une transformation profonde qui dépasse largement la seule question des recettes des collectivités.

Les réformes successives ont progressivement réduit le nombre d'impôts sur lesquels les collectivités disposent d'un véritable pouvoir de décision. Cette évolution s'est traduite par **une substitution de ressources nationales affectées à des ressources fiscales territorialisées**. Si ces mécanismes ont permis de préserver, dans l'immédiat, le niveau des recettes locales, on l'a vu, ils ont profondément modifié les conditions d'exercice de la libre administration.

L'APVF considère que la définition actuelle de l'autonomie financière, issue de la loi organique du 29 juillet 2004, ne reflète plus fidèlement la réalité de l'autonomie des collectivités. En intégrant parmi les ressources propres des impôts dont les collectivités ne fixent ni le taux ni l'assiette, elle conduit à une appréciation largement théorique de leur autonomie financière. Cette analyse, formulée de longue date par l'APVF, est

aujourd'hui partagée par plusieurs observateurs des finances publiques locales.

Au-delà de cette question juridique, les réformes fiscales ont également affaibli le lien démocratique entre les citoyens et leurs collectivités. La responsabilité politique des élus locaux repose en effet sur leur capacité à décider de l'emploi de ressources dont ils assument également la mobilisation devant les contribuables. Lorsque cette relation disparaît, c'est l'un des fondements de la démocratie locale qui s'en trouve fragilisé. Cette idée est au cœur des réflexions conduites par l'APVF depuis plusieurs années.

- La création d'une nouvelle ressource fiscale locale vous paraîtrait-elle pertinente ?

L'APVF considère que la question mérite d'être posée.

Il ne s'agit pas de recréer à l'identique les impôts supprimés mais de **redonner au bloc communal une véritable autonomie fiscale, fondée sur une ressource dynamique, territorialisée et assortie d'un pouvoir réel de taux.**

Cette réflexion pourrait notamment porter sur un impôt résidentiel ou sur un mécanisme de partage des bases fiscales permettant aux collectivités d'exercer une responsabilité effective sans accroître la pression fiscale globale.

Question 4

- Quelle est votre appréciation de la pertinence, de l'évolution et de la répartition des dotations de l'État ?

Les concours financiers de l'État demeurent indispensables pour assurer la solidarité nationale et corriger les inégalités territoriales. L'APVF demeure attachée au principe d'une **dotation globale de fonctionnement libre d'emploi, dont la vocation est de permettre aux collectivités de financer les politiques publiques qu'elles déterminent dans le cadre de leur libre administration.** Elle observe toutefois qu'au fil des réformes, les concours de l'État se sont progressivement orientés vers des dispositifs plus ciblés, davantage conditionnés et plus largement pilotés par l'administration centrale.

Cette évolution se traduit par une multiplication des appels à projets et des subventions spécifiques qui, si elles répondent à certains objectifs

nationaux, réduisent la capacité des collectivités à définir elles-mêmes leurs priorités d'investissement. Elle marque un éloignement de la philosophie qui avait présidé à la création de la DGF, fondée sur la confiance accordée aux élus locaux.

L'APVF appelle à une simplification des dotations, à une meilleure visibilité pluriannuelle de leur évolution et à une meilleure prise en compte des charges de centralité dans leur répartition.

Question 5

- Quelle est votre analyse des instruments de péréquation entre collectivités ?

L'APVF demeure profondément attachée au principe de péréquation, qui constitue le corollaire indispensable de l'autonomie financière. La solidarité entre territoires ne peut toutefois reposer exclusivement sur des mécanismes horizontaux entre collectivités. La réduction progressive de la péréquation verticale conduit à faire peser sur les seules collectivités une solidarité qui relève d'abord de la responsabilité nationale.

Une réforme des dispositifs actuels devrait poursuivre trois objectifs :

- renforcer la lisibilité des mécanismes ;
- mieux prendre en compte les charges de centralité ;
- maintenir un engagement fort de l'État dans la solidarité territoriale.

Question 6

- Quel regard portez-vous sur la contractualisation entre l'État et les collectivités ?

La contractualisation peut constituer un outil pertinent lorsqu'elle repose sur une **logique de confiance et de co-construction**. A cela s'ajoutent des obligations mutuelles.

Elle ne saurait toutefois devenir un instrument permanent de régulation budgétaire des collectivités.

L'APVF privilégie une programmation pluriannuelle des relations financières entre l'État et les collectivités, permettant de donner de la visibilité aux exécutifs locaux tout en assurant une meilleure articulation entre les objectifs nationaux de redressement des finances publiques et les capacités d'action des territoires.

2.2. – Objectifs prioritaires

Question 7

- Quels sont les objectifs prioritaires à assigner au financement des collectivités locales (lisibilité, prévisibilité, adaptabilité, équité, etc.) ?

L'APVF considère que les réformes intervenues ont profondément modifié l'architecture du financement des collectivités territoriales. Si elles ont permis de préserver, dans une certaine mesure, le niveau global des ressources, elles ont également contribué à complexifier les circuits de financement, à réduire l'autonomie fiscale des collectivités et à accroître leur dépendance à des ressources nationales ou à des dispositifs ponctuels.

Dans ce contexte, les évolutions à venir devraient poursuivre quatre objectifs prioritaires :

- La **prévisibilité** constitue le premier d'entre eux. Les collectivités conduisent des politiques publiques qui s'inscrivent dans le temps long. Elles élaborent des programmations pluriannuelles d'investissement (souvent un gros projet sur le mandat), recrutent des agents, entretiennent un patrimoine important et assurent la continuité de services publics essentiels. Cette responsabilité suppose une visibilité suffisante sur l'évolution de leurs ressources. Les modifications fréquentes des règles de financement ou les ajustements annuels des concours financiers fragilisent leur capacité de programmation.
- La **lisibilité** constitue un second impératif. Les réformes successives ont rendu le système de financement particulièrement complexe. La coexistence de ressources fiscales locales, de fractions d'impôts nationaux, de compensations, de dotations, de fonds spécifiques et d'appels à projets nuit à la compréhension du système tant par les élus que par les citoyens. Une simplification de l'architecture financière apparaît aujourd'hui indispensable.
- L'**autonomie financière et fiscale** demeure un objectif fondamental. Conformément aux principes défendus de longue date par l'APVF, la libre administration des collectivités suppose qu'elles disposent de ressources dont elles maîtrisent effectivement l'évolution. Le maintien d'un pouvoir de décision sur une part significative de leurs recettes constitue une condition de la responsabilité politique des exécutifs locaux.

- Enfin, **l'adaptabilité** doit permettre aux collectivités de faire face aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées : transition écologique, vieillissement, revitalisation des centres-villes, adaptation au changement climatique ou encore transformation numérique. Les mécanismes de financement doivent pouvoir accompagner ces évolutions sans nécessiter des réformes permanentes. Cette adaptabilité suppose de mieux prendre en compte les fonctions de centralité exercées par les petites villes, les écarts de potentiel fiscal, les évolutions démographiques ainsi que les contraintes propres à certains territoires.

Question 8

- Quelles pistes auriez-vous identifiées pour éviter que les contraintes de début de mandat ne se traduisent par des programmations d'investissement excessivement prudentes, dans un contexte par ailleurs incertain ?
- Quels instruments juridiques et de pilotage vous paraissent les plus adaptés à ces objectifs ?

Les premières années d'un mandat municipal correspondent traditionnellement à une phase de définition des projets, de réalisation des études préalables et de préparation des opérations d'investissement. Cette temporalité est aujourd'hui accentuée par les incertitudes qui pèsent sur les ressources des collectivités, les coûts de construction, les conditions d'emprunt et les modalités d'attribution des subventions. Cette situation conduit parfois les collectivités à différer certains investissements pourtant nécessaires, dans l'attente d'une meilleure visibilité financière.

L'APVF estime que plusieurs leviers pourraient être mobilisés afin de limiter cet effet :

- **une programmation pluriannuelle des concours financiers de l'État** offrirait aux collectivités une visibilité accrue sur leurs ressources et faciliterait la préparation des plans pluriannuels d'investissement. Discutée en amont des projets de loi de finances et articulée avec la loi de programmation des finances publiques, cette loi fixerait les grandes orientations relatives à l'évolution des concours financiers, aux règles de compensation des réformes fiscales, aux principaux

mécanismes de péréquation ainsi qu'aux objectifs de soutien à l'investissement local.

- **les calendriers d'instruction et de notification des dotations d'investissement (mais aussi de fonctionnement) gagneraient à être harmonisés** et stabilisés afin de réduire les incertitudes pesant sur les décisions locales.
- le renforcement de l'ingénierie territoriale, notamment au bénéfice des petites villes, permettrait d'accélérer la maturation des projets dès le début du mandat.

2.3. – Gouvernance et démocratie locale

Question 9

- Quelles sont les conditions d'une gouvernance nationale pertinente pour les orientations des financements des collectivités locales ?

L'APVF considère que les réformes des finances locales ne peuvent être pleinement efficaces que si elles sont élaborées dans un cadre de dialogue institutionnel stable entre l'État et les représentants des collectivités territoriales.

Les évolutions intervenues ces dernières années ont parfois donné le sentiment que les décisions étaient prises selon une logique principalement budgétaire, sans appréciation suffisante de leurs conséquences sur l'exercice des compétences locales.

Une gouvernance renouvelée devrait reposer sur un **diagnostic partagé et une véritable concertation – qui ne soit pas une simple information – en amont des réformes financières qui touchent les collectivités.**

L'APVF propose la tenue de **conférences nationales des territoires** réunissant le gouvernement, le Parlement et les associations d'élus à audience régulière sur la base d'un ordre du jour concerté et partagé.

Question 10

- Quel regard portez-vous sur les instruments contractuels actuels et souhaitables en matière de financement des collectivités territoriales ?

Voir réponse à la question 6.

Question 11

- Quels sont le ou les indicateurs pertinents à retenir pour éclairer les choix de financement ?

L'APVF estime que l'appréciation de la situation financière des collectivités ne peut reposer sur le seul niveau des dépenses ou de l'endettement.

Elle devrait intégrer un ensemble d'indicateurs reflétant les réalités territoriales et notamment¹¹ :

- taux d'autonomie financière avec pouvoir de taux,
- taux d'épargne brute,
- CAF nette déflatée,
- DGF en euros constants,
- indice de rigidité des charges structurelles,
- ratio de charges de centralité par strate de communes.

Question 12

- L'appréhension par les citoyens des politiques publiques locales est-elle pour vous un enjeu prioritaire ?

Oui. L'APVF considère que la compréhension par les citoyens des finances locales constitue un enjeu démocratique majeur.

Les réformes successives de la fiscalité locale ont considérablement complexifié les relations entre le contribuable, les collectivités territoriales et l'État. La substitution progressive de ressources nationales à des impôts locaux a rendu moins lisible l'origine des financements publics et affaibli le lien entre les décisions des élus locaux et les ressources qui les financent. Or la responsabilité politique des exécutifs locaux repose précisément sur ce lien entre la décision publique, la ressource mobilisée et le contrôle exercé par les citoyens.

L'amélioration de la lisibilité des finances locales, la simplification des ressources et le maintien d'une véritable autonomie fiscale participent ainsi pleinement du renforcement de la démocratie locale.

¹¹ Indicateurs proposés par l'APVF dans le cadre des cycles de Bercy consacré au diagnostic sur la situation financière des collectivités, 2023.

Conclusion

:

La résilience financière des petites villes repose sur des équilibres de plus en plus fragiles, caractérisés par une contraction progressive de l'épargne disponible, un recours accru aux réserves et une autonomie fiscale réduite.

Les travaux de la mission parlementaire, et particulièrement ceux qui ont trait au second volet, apparaissent d'autant plus nécessaires que les besoins d'investissement appelés par les transitions écologique et climatique sont appelés à croître fortement au cours des prochaines décennies. Les travaux conduits par l'4CE et La Banque Postale estiment que les collectivités territoriales devront mobiliser **près de 11 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an d'ici 2030** afin de répondre aux seuls objectifs de transition écologique. Ce « mur d'investissement » intervient alors même que les ressources disponibles se raréfient et que les capacités d'autofinancement se dégradent progressivement.

L'APVF considère ainsi que le prochain acte de la décentralisation doit être avant tout un acte financier. Il doit reposer sur un pacte renouvelé entre l'État et les collectivités territoriales, fondé sur la confiance, la prévisibilité, une autonomie financière et fiscale effective, ainsi qu'une meilleure reconnaissance des charges assumées par les petites villes. C'est à cette condition que les collectivités pourront continuer à contribuer au redressement des finances publiques tout en répondant aux attentes croissantes des citoyens et aux défis majeurs auxquels notre pays est confronté.

Annexe

Les dix propositions de l'Association des Petites Villes de France

Au regard des constats formulés dans la présente contribution, l'APVF formule les propositions suivantes.

1. Restaurer une véritable autonomie fiscale des collectivités territoriales

Engager une réflexion sur la création d'une ressource fiscale dynamique, territorialisée et assortie d'un véritable pouvoir de taux, afin de rétablir le lien entre le contribuable, les élus locaux et les politiques publiques.

2. Garantir une compensation intégrale, dynamique et pérenne des réformes fiscales

Toute suppression ou exonération de fiscalité locale décidée par l'État devrait faire l'objet d'une compensation intégrale, évolutive dans le temps et régulièrement réévaluée grâce à une clause de revoyure.

3. Instituer un contrat de moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales

Élaborer un contrat pluriannuel, sur une durée de trois ans, des relations financières entre l'État et les collectivités, afin d'offrir davantage de visibilité sur les concours financiers, les mécanismes de compensation des réformes fiscales, du soutien à l'investissement et des règles de péréquation.

Il s'agit de substituer à une logique annuelle de régulation budgétaire un véritable pacte financier fondé sur la confiance, la concertation, et des engagements réciproques.

4. Réhabiliter les conférences nationales des territoires

Réunir le gouvernement, le Parlement et les associations d'élus à audience régulière sur la base d'un ordre du jour concerté et partagé. Garantir à chaque membre un droit d'initiative partagé et imposer au Gouvernement la saisine systématique de la Conférence nationale des territoires sur tout projet de loi ou de décret concernant le fonctionnement des collectivités territoriales ou impliquant leur intervention.

5. Mieux évaluer les conséquences financières des décisions de l'État

Rendre obligatoire une étude d'impact financier préalable à toute réforme législative ou réglementaire ayant des conséquences sur les finances des collectivités territoriales.

7. Sanctuariser le soutien à l'investissement local

Exclure les dépenses d'investissement des collectivités des dispositifs de contribution au redressement des finances publiques et garantir la stabilité des principales dotations d'investissement.

8. Réformer les dotations

Simplifier l'architecture des dotations. Harmoniser les calendriers de notification des dotations, renforcer l'ingénierie territoriale et stabiliser les règles financières afin de sécuriser les programmations d'investissement dès le début du mandat municipal.

9. Moderniser les mécanismes de péréquation

Engager une réforme d'ensemble des dispositifs de péréquation horizontale et verticale afin de simplifier leur architecture, d'améliorer leur lisibilité et de mieux cibler les collectivités confrontées aux plus fortes fragilités financières, en veillant à préserver les capacités d'actions des collectivités contributrices.

10. Mieux prendre en compte les fonctions de centralité

Faire des charges de centralité un critère structurant de la répartition des dotations, des mécanismes de péréquation et des politiques nationales de soutien aux territoires.