



Département Finances

N/Réf : NB/MF

Affaire suivie par Nathalie BRODIN

Paris, le 26 juin 2020

Monsieur le Premier Président,

Depuis cinq ans la Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) sur l'analyse de la situation financière des collectivités du bloc communal.

Vous trouverez ci-après l'avis de l'AMF sur le premier fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.

L'AMF partage les recommandations de la Cour sur la poursuite « sans délai » de la révision des valeurs locatives cadastrales en tenant compte de la suppression progressive de la taxe d'habitation : l'AMF estime que la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est indispensable à la préservation des ressources fiscales des collectivités locales, à la transparence et à l'équité fiscale. Il serait en effet inconcevable et inéquitable de procéder à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels sans procéder à la révision des locaux d'habitation.

L'AMF partage l'avis de la Cour concernant l'augmentation de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux. Toutefois, l'AMF demande à la Cour d'ajouter la publication complète de l'analyse CNEN indiquant, à la page 45 du rapport 2018 que « Depuis 2008, le total des coûts générés par les projets de texte soumis à la CCEN et au CNEN est d'environ **15,6 milliards d'euros pour les collectivités territoriales.** » :

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Coût	455	580	577	728	1 581	1 853	1 411	556	6 860	1 035	369	15 636
Économies	343	22	134	304	250	182	633	620	1 400	851	204	4 739
Recettes	500	28	60	171	139	469	205	912	13	0	2	2 499

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier Président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS cedex 01

De même, l'AMF estime comme la Cour que la réserve de précaution prélevée sur les dotations d'investissement devra être exclue du périmètre des crédits comptabilisés au sein de la mission Relation avec les Collectivités Territoriales. Au-delà, s'agissant de la réserve de précaution, l'AMF regrette ce prélèvement sur les dotations de soutien à l'investissement (3% en PLF 2020 soit 48,5M€) alors que des projets éligibles restent sans financement. L'AMF souhaite avoir connaissance des emplois de ces réserves sur les cinq dernières années.

S'agissant de la consommation des crédits des dotations d'investissement, les autorisations d'engagement sont prévues au moment de la décision d'octroi de la subvention pour le début d'un projet. Les crédits de paiement sont consommés en plusieurs versements au fur et à mesure de l'avancée des travaux, le cas échéant sur plusieurs années. Chaque année, les crédits de paiement de la DETR et de la DSIL ne sont pas intégralement consommés alors même que des dossiers ont été déposés en préfecture pour des projets éligibles. L'indicateur de délai séparant la décision de la subvention de la fin de réalisation (DETR) du projet s'est certes amélioré en 2018 à 15,9 mois contre 17,5 mois en 2017 et 19,6 mois en 2016, mais l'AMF demande pourquoi seuls 75,6% sont consommés en CP sur deux ans (années 2017 et 2018), alors que cela devrait être proche de 100% selon l'indicateur.

En soustrayant la réserve de précaution, en 2018, sur la DETR il reste 54M€ d'AE non consommés et pour la DPV, c'est 44 M€ d'AE non consommées.

(en millions d'euros)	LFI AE 2018 (a)	Réserve de précaution -3% (b)	AE restants prévisionnels (c)	AE 2018 consommés (d)	AE 2018 restants non consommés (e) =(a)- (d)
DETR	1046	1015	31	961	85
DPV	150	146	5	101	49
DSIL	615	597	18	614	1

Source : *Projet de loi de finances 2020 – Jaune budgétaire*

Concernant, les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement, l'AMF rappelle que ces contrats ont été suspendus pour faire face à la crise. L'AMF estime en outre qu'ils mettraient à mal un plan de relance fondé sur l'investissement : l'AMF rappelle en effet que les nouveaux investissements génèrent mécaniquement les premières années des dépenses de fonctionnement représentant entre 1% et 4% de l'investissement. En outre, ces contrats sont contraires à la libre administration des collectivités locales.

Concernant l'analyse financière du bloc communal, l'AMF conteste la méthodologie de la Cour qui compare les années 2013, 2018 et 2019. L'AMF estime que l'analyse doit porter sur l'ensemble du cycle électoral et comparer le mandat qui s'achève au mandat précédent : le mandat 2014-2020 enregistre ainsi un niveau d'investissement inférieur au précédent mandat. La DGF versée au bloc communal de 2013 et 2019 a perdu plus de 20 milliards d'euros par rapport au mandat précédent. Cette baisse s'est soldée par une réduction équivalente des dépenses d'équipement (-18,35Md€).

Concernant la fiscalité, la Cour des comptes indique que « la compensation du dégrèvement de taxe d'habitation n'a aucune incidence sur les comptes des collectivités territoriales. Les produits versés en compensation sont considérés dans leurs comptes au même titre que les produits qu'elles perçoivent directement ».

Cependant, l'AMF demande à la Cour une analyse comparative de l'évolution des compensations de l'Etat au regard des recettes locales supprimées. En effet, l'Etat s'était engagé, dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation (TH), à prendre en charge l'intégralité de la TH due par les « vieux parents » en 2018 et 2019 sous forme de remboursement de dégrèvements pour un montant de 166M€ en 2018 (article 7 de la loi de finances pour 2018). Les collectivités, sur la base des valeurs locatives prévisionnelles notifiées en mars 2018, avaient intégré ce remboursement dans leurs budgets 2018.

Or, anticipant la transformation rétroactive du dégrèvement au profit des « vieux parents » en exonération par la loi de finances pour 2019, l'administration fiscale a notifié, en octobre 2018, un produit définitif de TH minoré par rapport au produit issu des bases prévisionnelles. Ainsi, la transformation du dégrèvement en exonération a eu pour conséquence une baisse de produit sur les budgets 2018 de 166 M€ au titre de la TH.

Le remboursement de dégrèvement ayant été transformé en compensation d'une exonération, le calcul de cette compensation de l'exonération de TH est désormais réalisé sur la base des taux de TH de 1991 et plus sur la base des taux de TH de 2018. Ce nouveau calcul permet ainsi de réduire le montant de la compensation versé en 2019 est à 110 M€, soit un manque à gagner de 56 M€.

Selon la législation en vigueur au 1er janvier 2019, la TH due par les « vieux parents » au titre de 2019 devrait être à nouveau intégralement prise en charge par l'Etat. Toutefois, l'Etat a de nouveau décidé de manière rétroactive, en loi de finances pour 2020, de transférer une partie du financement de l'allègement fiscal aux collectivités, et en conséquence faussant ainsi une nouvelle fois les prévisions des collectivités sur le montant de la compensation à inscrire à leur budget.

Enfin, l'engagement de l'Etat sur un dispositif de dégrèvement de la TH pour 80% des contribuables n'entraînant pas de pertes de recettes n'a pas été respecté. En effet, la loi de finances pour 2020 a supprimé au titre de 2020 les effets des augmentations de taux de TH sur les résidences principales en 2018 et 2019 : pour plus de 6000 communes et EPCI, la perte est estimée à 100 M€.

L'AMF conteste ainsi l'affirmation de la Cour selon laquelle « la compensation du dégrèvement n'a aucune incidence sur les comptes des collectivités territoriales » en 2019. L'AMF demande à la Cour de préciser dans son rapport le montant exact de la perte de recettes occasionnée par la suppression de la taxe d'habitation.

Concernant les transferts de l'Etat, l'AMF rappelle en préalable sa demande concernant la présentation de ces transferts, qui incluent les ressources issues de fiscalité transférée aux collectivités locales. L'AMF indique comme les années passées que la fiscalité transférée ne peut être globalisée avec les autres catégories de transferts dans la mesure où elle ne pèse plus sur le budget de l'Etat. Cette présentation prête à confusion et laisse à penser que les collectivités locales pèsent pour un montant de 112 Md€ sur le budget de l'Etat. Ainsi par exemple, les DMTD ne constituent pas une ponction sur le budget de l'Etat.

L'AMF demande par ailleurs si cette présentation est conforme à la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres et qui renforce les obligations de qualité des comptes publics.

Dans un souci de clarification et de fiabilité des comptes publics, l'AMF demande que seuls les prélèvements sur recettes, les crédits de la mission RCT et le transfert d'une part de TVA aux régions soient effectivement comptés dans les transferts de l'Etat aux collectivités locales.

Selon la Cour, les concours financiers sont majoritairement stabilisés, hors hausses liées aux compensations fiscales et au FCTVA. L'AMF ne peut souscrire à cette présentation. Cette stabilisation porte en premier lieu sur des montants à euros courants. De plus, la stabilisation des concours financiers hors FCTVA est permise, en particulier :

- par le mécanisme des variables, qui sont diminuées de 159 M€ en 2019, toutes catégories de collectivités confondues (dont 69 M€ pour le bloc communal). Parmi les mesures financées par la baisse des variables figurent, comme chaque année, des mesures dont on peut trouver contestable le transfert aux collectivités de leur prise en charge ; en 2019, c'est le cas du fonds exceptionnel en faveur de la reconstruction de Saint-Martin, qui aurait dû relever du budget de l'Etat au titre de la solidarité nationale ;
- par le gel de la DGF, qui correspond en réalité à une perte de pouvoir d'achat pour le bloc communal (absence de revalorisation par rapport à l'inflation), à laquelle s'ajoute la non-prise en compte de la progression démographique.

Sur la DGF, si la Cour indique que sa répartition a été marquée en 2019 par une nouvelle hausse de la péréquation communale (+180 M€), par diverses réformes au profit de certaines communes et par la réforme de la dotation d'intercommunalité, qui s'accompagne d'une hausse annuelle de 30 M€, il convient d'ajouter que ces hausses et réformes ne sont pas financées par des crédits supplémentaires mais sont couverts à l'intérieur de la DGF et donc financés par les communes et EPCI, majoritairement par des écrêtements prélevés sur leurs parts forfaitaires de DGF. Ces écrêtements, qui concernent plus de la moitié des communes, expliquent que pour un grand nombre d'entre elles, la DGF continue de diminuer d'année en année.

Au total en 2019, la DGF (toutes parts confondues) était :

- en baisse pour plus de 53 % des communes, contre 47% en 2018,
- en hausse pour près de 46 % des communes, contre 52% en 2018.
-

Au-delà de la seule année 2019 et de sa comparaison avec 2018, il convient enfin de rappeler que les concours de l'Etat, loin d'être stabilisés, sont définitivement réduits, depuis la période de baisse des dotations, et pour l'avenir, de plus de 20 milliards d'euros.

Concernant l'impact de la crise sanitaire sur les finances des collectivités en 2020, la Cour indique que l'analyse sera réalisée dans le second semestre 2020. L'AMF estime cependant que la baisse de recettes et les dépenses nettes induites par la crise s'élève à 8 milliards d'euros pour le bloc communal dont 6 milliards dès 2020, soit près de 20% de la capacité d'autofinancement, soit un montant de perte supérieur à la baisse des dotations du bloc communal.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez aux observations de l'AMF et vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



André LAIGNEL
1er Vice-Président délégué



François BAROIN
Le Président