



Département Finances

N/Réf : NB/MF

Affaire suivie par Nathalie BRODIN

Paris, le 05 AOUT 2019

Monsieur le Premier Président,

Depuis quatre ans la Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité sur l'analyse de la situation financière des collectivités du bloc communal et nous vous en remercions. Vous trouverez ci-après l'avis de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité sur le second fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.

Concernant les normes, l'AMF rejoint les recommandations de la Cour sur la nécessité de développer les évaluations, sur la dégradation de la qualité des fiches d'impact financier, sur la nécessité d'améliorer la publicité des évaluations et sur l'urgence de développer les évaluations ex post afin d'améliorer les méthodes de chiffrage et de corriger, le cas échéant, les évaluations préalables.

Sur les contrats d'encadrements des dépenses de fonctionnement, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que ces contrats « *risquent (...) de freiner les partenariats, les cofinancements, voire les mutualisations, et d'entrer en contradiction avec le déploiement d'une nouvelle génération de politiques publiques nationales, assises sur un partenariat avec les territoires.* » De même, l'AMF partage l'analyse de la Cour qui indique que « *les règles de la contractualisation peuvent orienter jusqu'aux choix de mode de gestion des projets locaux, indépendamment des principes de bonne gestion.* » Les conclusions de l'observatoire de l'AMF sur ces contrats montrent que les collectivités du bloc communal qui n'ont pas pu respecter l'objectif assigné ont cependant une situation financière satisfaisante marquée par une croissance des dépenses inférieure à celle des recettes, une augmentation de l'épargne et des investissements et une stabilité voire une diminution de l'endettement. L'AMF rappelle les contradictions du dispositif qui encadre l'évolution des dépenses de fonctionnement alors que les collectivités locales participent à la réduction du déficit à hauteur de 0,1 point de PIB depuis 2016.

Ce dispositif d'encadrement des dépenses n'est pas exigé par les critères de Maastricht qui imposent une réduction du déficit et non pas une réduction des dépenses. Alors que les dépenses des APUL (19%) sont inférieures à la moyenne européenne (33,5 %) et que leur dette représente 8,7% du PIB dont 5,7% pour le bloc communal, ces nouvelles contraintes imposées aux collectivités constituent un alourdissement des normes prévues par l'Union européenne.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS cedex 01

La Cour préconise un dispositif qui « pourrait en outre se concentrer davantage sur les enjeux structurants de la gestion publique locale comme l'approfondissement de l'intercommunalité et les démarches de mutualisation ». L'AMF estime que cette proposition constituerait un encadrement du pouvoir du législateur en réduisant le débat sur l'acte III de la décentralisation à des objectifs comptables.

Enfin, l'AMF rappelle que si le Conseil constitutionnel a validé le dispositif, il souligne aussi que l'atteinte à la libre administration n'a pas une gravité suffisante pour être déclarée contraire à la Constitution : « le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution. » (Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018). Tout renforcement de ces contrats pourrait donc être censuré par le Conseil constitutionnel.

Sur l'analyse des évolutions à la hausse des investissements 2019 des collectivités locales, l'AMF estime que l'analyse doit être réalisée en comparaison avec le mandat précédent et de 2014 à 2018, soit les 1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} années du mandat, pour être comparées aux mêmes années du mandat précédent. Même si l'investissement du bloc communal augmente, le niveau du mandat précédent ne sera donc pas atteint d'ici 2020 :

	Investissement total hors remboursement de la dette ¹
2008-2012	162,29 Md€
2014-2018	147,08 Md€
Ecart	-15,27 Md€
Ecart en %	- 9,3 %

La baisse des dotations conjuguée aux nouvelles mesures de restrictions des ressources locales², les bouleversements institutionnels majeurs sont ainsi à l'origine de ce recul historique des investissements du bloc communal sur le mandat 2014-2020. Les baisses enregistrées sont, en effet, bien plus prononcées que celles observées lors des précédents cycles électoraux et il faut remonter à la période 1995-1997 pour enregistrer un tel recul de l'investissement local. Enfin, l'AMF estime que les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement de 322 collectivités vont aussi avoir des conséquences sur l'évolution de l'investissement. En effet, les dépenses d'investissement générant entre 1 et 3% de dépenses de fonctionnement les premières années, les collectivités soumises aux contrats pourraient arbitrer en faveur d'une restriction de leurs investissements afin de respecter le taux imposé par les préfetures.

La Cour évoque par ailleurs la question du partage des ressources publiques. L'AMF estime que ce partage des ressources publiques est au cœur de la décentralisation. Le développement et l'aménagement des territoires doivent ainsi s'accompagner d'un partage des ressources publiques dans le cadre d'un pacte financier issu de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Toutefois, cette réflexion ne doit pas conduire à instaurer de nouveaux dispositifs contraignants à l'égard des collectivités locales comme le suggère la Cour qui invoque un partage des ressources publiques ayant pour objectif « la nécessaire maîtrise des soldes et de la dette de l'ensemble des administrations publiques au regard des engagements européens du pays pourrait alors justifier une réflexion plus large sur le partage des ressources ».

¹ Estimations

² Baisse continue des compensations des exonérations fiscales décidées par l'Etat, baisse des FDPTP, restrictions imposées aux correspondants des collectivités locales et qui ont des conséquences sur les financements des différents projets, notamment les prélèvements sur les agences de l'eau (prélèvement sur la trésorerie des agences de 175 M€ par an de 2015 à 2017, une nouvelle baisse de 200 M€ du plafonnement des taxes affectées à 2,1 Md€ et la contribution de 250 M€ à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national des forêts en 2018). Au-delà, l'AMF rappelle les autres dispositions de la loi de finances pour 2018 avec notamment la réduction des emplois aidés (-850 M€).

Concernant les concours financiers de l'Etat, l'AMF souhaite compléter l'approche de la Cour, qui repose sur l'addition de flux annuels, en ajoutant une comparaison de mandat à mandat. En effet la baisse des dotations n'a pas été un prélèvement annuel sur la DGF mais constitue une perte définitive de recettes pour les collectivités locales. Les montants de DGF inscrits dans les comptes de gestion du bloc communal du mandat actuel comparés au mandat précédent révèlent pour le seul bloc communal une perte de recettes de plus de 20 Md€ :

Md€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	DGF versée mandat précédent (1)
Montant de DGF bloc communal dans les comptes de gestion	22,56	23,04	23,27	23,31	23,49	23,65	139,32
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	DGF versée mandat actuel (2)
	22,92	21,19	19,37	18,52	18,37	18,33	118,73
							Écart DGF versée entre mandat précédent et mandat actuel (2)-(1)
							-20,62

Sur les évolutions des montants de DGF en 2019 : comme l'indique la Cour, la stabilisation du montant global de la DGF en 2019 se combine pour de nombreuses collectivités avec des « *évolutions sensibles de leur dotation, à la hausse comme à la baisse* ». Toutefois, ces variations ne sont pas uniquement dues aux « *évolutions des règles de répartition* » intervenues en 2019. Elles sont avant tout la conséquence des règles habituelles de calcul de la DGF, des variations individuelles avaient d'ailleurs été également constatées en 2018, première année de stabilisation globale de la DGF. En effet, les variations sont principalement dues à l'évolution des situations des collectivités au regard des critères de calcul (évolution de population, du potentiel financier, etc.), qui peuvent jouer à la hausse ou à la baisse, notamment pour les dotations de péréquation. S'agissant de la dotation forfaitaire, les baisses individuelles, qui affectent en 2019 près de 66 % des communes, sont quant à elles directement liées au mécanisme d'écêtement. Pour les communes concernées par l'écêtement, la dotation forfaitaire est prélevée (et définitivement diminuée) de manière à assurer le financement d'autres composantes de la DGF (notamment hausse de la population, de la péréquation, évolutions de la DGF des EPCI). Ce mécanisme, complété par un écêtement portant sur les EPCI, s'applique depuis de nombreuses années ; il impacte chaque année les dotations individuelles, conduisant à l'érosion progressive voire à la disparition totale de la dotation forfaitaire pour les communes concernées.

Sur la hausse de la péréquation en 2019, après avoir détaillé l'évolution des différentes composantes des transferts financiers (DGF, crédits de la mission RCT, FCTVA, dégrèvements), la Cour indique que « *la péréquation s'accroîtra également mais de façon modérée* ». Cette phrase, insérée au sein des développements liés aux transferts financiers, laisse penser que les crédits destinés à la péréquation constituent une composante des transferts financiers et qu'ils sont financés par le budget de l'Etat. En réalité, les montants affectés à la péréquation constituent des composantes de la DGF et sont donc inclus dans l'enveloppe globale de cette dotation, dont le montant (26,95 Md€ en 2019) est gelé à son niveau de 2018. Ainsi, la hausse de la péréquation est, chaque année, financée en totalité par les collectivités. Ce financement était assuré jusqu'en 2017 pour moitié par la diminution des concours financiers servant de variables d'ajustement et pour moitié par les écêtements internes à la DGF. En 2018 et 2019, la progression de la péréquation est assurée en totalité par ces écêtements. La progression de l'effort de solidarité envers les collectivités défavorisées n'impacte donc aucunement les concours financiers de l'Etat puisqu'elle est entièrement assurée par les collectivités entre elles. C'est d'ailleurs au regard de ce financement porté par les collectivités que l'AMF considère que la terminologie de péréquation « verticale », utilisé historiquement pour désigner la péréquation financée par l'Etat en comparaison à la péréquation horizontale désignant des mécanismes de redistribution entre collectivités, a perdu de sa pertinence.

Par ailleurs, la Cour chiffre à 220 M€ la hausse de la péréquation en 2019, incluant dans ce calcul la progression (+ 30 M€) de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI. L'AMF indique que ces 30M€ ne constituent pas des crédits de péréquation mais correspondent au montant nécessaire pour assurer le financement de la réforme de la dotation d'intercommunalité entrée en vigueur en 2019. Ainsi, la hausse de la péréquation s'établit à + 190 M€ en 2019³. Toutefois, comme pour la progression de la péréquation, le financement des 30 M€ versés dans la dotation d'intercommunalité repose entièrement sur les écrêtements internes à la DGF ; il est donc pris en charge par les communes et les EPCI et ne pèse pas sur le budget de l'Etat. Il convient d'ajouter que ce besoin de financement de 30 M€ ne se limite pas à la seule année 2019 mais il sera renouvelé sur toute la période de montée en puissance de la réforme. Sauf modification de la loi, c'est donc 30 M€ qui seront ainsi prélevés chaque année sur la DGF des communes et des EPCI.

Enfin, la Cour indique, en évoquant la réforme de la dotation d'intercommunalité, que celle-ci a été « élaborée par le Comité des finances locales ». L'AMF précise que si le CFL a effectivement porté des propositions de réforme de la dotation d'intercommunalité au printemps 2018, la réforme inscrite dans le PLF initial pour 2019 et adoptée par le Parlement s'écarte sensiblement de l'économie générale proposée par le CFL.

Concernant la fiscalité, l'AMF demande à la Cour des comptes de renouveler sa recommandation à l'Etat relative à la nécessaire poursuite de la révision des valeurs locatives qui servent d'assiette à la taxe foncière, à la contribution foncière des entreprises et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En effet, il n'est pas concevable, au nom de l'équité entre les redevables des impôts « ménages » et entre ces derniers et les redevables des impôts économiques, de procéder à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'abandonner celle concernant les locaux d'habitation. Enfin, la suppression de la taxe d'habitation (TH) ne rend pas moins nécessaire la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation car l'essentiel des impôts locaux reste adossé aux valeurs locatives : les taxes foncières, la CFE et la TEOM représentent en effet 67,5 % du produit fiscal calculé sur la base des valeurs locatives.

Concernant la CVAE, l'AMF partage la recommandation de la Cour des comptes qui demande à l'Etat de « *procéder à une analyse ex post des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision* ». L'AMF se joint à la demande de la Cour qui recommande à l'Etat de profiter des huit années de données relatives à la collecte et à la répartition de cet impôt pour mieux analyser les variations de son produit et permettre une meilleure prévision.

Sur les effets de la suppression de la taxe d'habitation, la Cour indique qu'« *il a été considéré que son incidence serait globalement neutre pour les recettes des collectivités* ». L'AMF estime cependant que la suppression de la taxe d'habitation et son remplacement par le foncier bâti du département aura des conséquences importantes sur les ressources locales : la TH représente en effet plus de 30% de la fiscalité directe locale, et au-delà, c'est l'ensemble des critères d'éligibilité aux dotations qui seront modifiés, ainsi que toutes les taxes additionnelles assises pour partie sur la taxe d'habitation. En outre, cette réforme fait mécaniquement peser sur certaines catégories de contribuables une pression fiscale plus forte. L'AMF estime que l'ensemble des ressources locales s'en trouvera modifié.

³ Cette hausse de 190 M€ correspond à une hausse de 90 M€ pour la Dotation de solidarité urbaine (DSU), + 90 M€ pour la Dotation de solidarité rurale (DSR) et + 10 M€ pour les enveloppes péréquatrices des départements.

L'AMF demande à la Cour une recommandation sur la nécessité pour l'Etat de produire des études d'impact. Concernant les orientations retenues par le Gouvernement, l'AMF souhaite avoir communication sans délai des simulations pour chaque commune et chaque EPCI afin de permettre à tous les exécutifs locaux de disposer de l'information chiffrée. Ces analyses doivent aussi permettre d'évaluer les conséquences de la réforme sur l'encadrement des taux, sur les taxes locales assises sur la TH (GEMAPI, TSE) et sur les critères de répartition de l'ensemble des dotations et dispositifs de péréquation. Sur le financement de la dotation budgétaire de l'État annoncée pour compléter le financement de la compensation et sur les modalités de calcul du coefficient correcteur, l'AMF demande un niveau d'information suffisant pour permettre une appréciation juste de ces dispositifs qui, en tout état de cause, doivent garantir une compensation dynamique et pérenne à toutes les communes et intercommunalités. Enfin, l'AMF estime que l'importance de la réforme mérite un texte spécifique pour permettre une analyse approfondie des conséquences. L'AMF espère qu'une telle précipitation ne nuira pas à l'intérêt général.

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
Premier Vice-Président délégué
de l'AMF



François BAROIN
Président de l'AMF