

MISE EN ŒUVRE DU VERSEMENT ANTICIPÉ DU FCTVA

La première loi de finances rectificative pour 2009, comportant les mesures législatives du plan de relance de l'économie (loi du 4 février 2009), a institué le dispositif de versement anticipé du FCTVA.

Le dispositif voté initialement a été aménagé par la loi de finances pour 2010, qui y a apporté deux modifications.

- Le périmètre des dépenses retenues pour mesurer l'effort d'investissement en 2009 a été élargi aux dépenses engagées juridiquement sur 2009 mais non mandatées, modifiant du même coup les modalités du contrôle exercé par les préfetures.

Cet assouplissement répond aux difficultés rencontrées par un certain nombre de collectivités signataires pour mandater sur l'exercice 2009 toutes leurs dépenses d'investissement.

☞ *L'AMF avait alerté à plusieurs occasions les différents ministres concernés, et proposé des mesures d'assouplissement répondant à ces difficultés. En novembre 2009, lors du 92ème Congrès des Maires et des Présidents de communautés, le Premier ministre s'était engagé à ce que le dispositif soit assoupli, indiquant que les engagements pris par les collectivités locales, en matière de hausse de leurs dépenses d'investissement, seront considérés comme respectés dès lors que « les restes à réaliser des investissements engagés en 2009 seront suffisants ».*

- Par ailleurs, la possibilité de s'engager sur une hausse de l'investissement a été reconduite pour 2010.

Une circulaire des ministères de l'Intérieur et du Budget, en date du 5 mars 2010, précise les conditions d'application de ces dispositions.

Cette circulaire commente également une disposition législative rendant éligibles les dépenses d'investissement réalisées sur le domaine public fluvial de l'Etat.

LES MODALITÉS DE CONTRÔLE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT POUR LES COLLECTIVITÉS SIGNATAIRES D'UNE CONVENTION EN 2009

LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE RETENU POUR VÉRIFIER LE RESPECT DE L'ENGAGEMENT

- L'article 43 de la loi de finances élargit le périmètre des dépenses prises en compte pour mesurer, pour chaque signataire d'une convention, si l'engagement pris en matière de hausse des dépenses d'investissement a été respecté, et déterminer s'il accède ou non au versement permanent du FCTVA avec une seule année de décalage.

- Dans le dispositif initial, le périmètre comportait uniquement les dépenses mandatées avant le 31 décembre 2009. La nouvelle mesure permet de prendre en compte également les dépenses ayant fait l'objet d'un engagement juridique exprès sur l'année 2009 : le périmètre est ainsi élargi aux « restes à réaliser de dépenses d'équipement résultant d'un engagement du bénéficiaire intervenu entre le 1er janvier et le 31 décembre 2009 ».

Définition des restes à réaliser

▪ La circulaire précise qu' « une dépense est engagée dès lors que l'ordonnateur, après accord de son assemblée délibérante, a signé un document prévoyant l'achat ou la réalisation d'un bien ou équipement ». « Les restes à réaliser sont donc des engagements juridiques donnés à des tiers, qui découlent de la signature de marchés, de contrats ou de conventions et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice n qui vient de s'achever mais qui donneront obligatoirement lieu à un début de paiement sur le prochain exercice n+1 ».

☞ *L'engagement ne doit pas être confondu avec le service fait qui constate la réalité de la dette une fois que l'opération envisagée a été réalisée. Pour être considérée comme un reste à réaliser, il suffit que l'opération ait été engagée. Cette précision apportée par la circulaire lève une ambiguïté apparue dans certains départements, où les préfetures ont pu avoir une interprétation restrictive des restes à réaliser. L'AMF avait alerté les ministères concernés à ce sujet (cf. échange de courriers avec le ministre de l'Intérieur - Réf: BW9909).*

▪ La loi précise que « la sincérité des restes à réaliser est contrôlée au vu d'un état déclaratif transmis par l'ordonnateur, accompagné des pièces justifiant le rattachement à l'année 2009 des restes à réaliser. »

Aux termes de la circulaire, cet état déclaratif doit obligatoirement comporter, comme pièces justificatives :

- la date de l'engagement juridique (justifié par la photocopie de l'acte, qui peut être un contrat signé, un ordre de service, un devis accepté, selon les exemples fournis par la circulaire)
- le montant des sommes payées,
- le montant des sommes engagées mais non mandatées.

☞ *Cet état déclaratif peut ne comprendre que les restes à réaliser strictement nécessaires pour atteindre le seuil de référence.*

Nature des dépenses prises en compte

▪ Les dépenses mandatées et les restes à réaliser à prendre en considération doivent répondre à la même qualification, également identique à celle retenue pour la détermination de la moyenne de référence. Il s'agit des sommes inscrites aux comptes 20 (y compris le compte 204 retraçant les subventions d'équipement versées), 21 et 23, tant du budget général de la collectivité que de ses budgets annexes.

▪ La circulaire précise, pour certaines dépenses, si elles doivent ou non être prises en compte pour mesurer l'effort d'investissement :

- les opérations sous mandat réalisées par une collectivité au nom et pour le compte d'une autre : les dépenses correspondantes sont prises en compte chez le mandant (il s'agit de dépenses réelles inscrites sur le compte 23), mais pas chez le mandataire (elles sont inscrites au compte 458, qui retrace les opérations pour compte de tiers),
- la part investissement des travaux en régie, même si elle se traduit par des opérations d'ordre budgétaires, est prise en compte, car elle correspond bien à des dépenses réelles d'équipement qui augmentent le patrimoine de la collectivité,
- les cessions à l'euro symbolique (inscrites sur le compte 2044 « subventions d'équipement versées en nature ») ne sont pas prises en compte car elles sont comptabilisées par une opération d'ordre et ne constituent pas une dépense réelle d'équipement,
- en cas de modification du périmètre d'un EPCI, intervenue notamment en 2008 (transfert de compétences entre une commune et un groupement de communes par exemple), la circulaire invite les préfetures à faire la part des dépenses 2009 transférées et de les prendre en compte dans la vérification du respect de l'engagement.

LES MODALITÉS DU CONTRÔLE

- Les services préfectoraux devaient transmettre aux signataires d'une convention, avant le 15 février, le montant des dépenses réelles d'équipement de l'exercice 2009, établi par la DGFIP.

En retour, les ordonnateurs devaient faire part avant le 28 février de leur acceptation de ce montant, et fournir, si nécessaire pour atteindre le seuil de référence, l'état déclaratif des restes à réaliser des dépenses engagées en 2009.

Retraitements éventuels opérés sur les montants à comparer

Deux situations de retraitement sont visées par la circulaire :

- certains signataires de convention ont demandé et obtenu au printemps 2009, lors de la préparation de la convention, que des retraitements soient apportés à leur moyenne de référence 2004-2007, afin de neutraliser les opérations de double comptabilisation ou des opérations d'ordre.
Pour les collectivités concernées, les préfetures doivent effectuer les mêmes retraitements sur les dépenses réalisées en 2009, avec l'aide éventuelle du comptable local, afin d'assurer un contrôle à périmètre constant.
- à l'inverse, des corrections peuvent être effectuées sur la moyenne de référence, en cas de traitements différents des dépenses d'ordre. Cette situation concerne des collectivités pour lesquelles la moyenne de référence transmise au printemps 2009 comprenait des dépenses d'ordre qui n'ont pas fait l'objet de correction lors de la négociation de la convention. Cette moyenne se trouve dès lors comparée avec un montant de dépenses 2009 qui ne comprend que des dépenses réelles, car les systèmes informatiques de la DGFIP sont en mesure désormais d'isoler les dépenses d'ordre.
Afin de rendre homogènes les montants à comparer, les collectivités concernées peuvent effectuer une réclamation. Les préfetures peuvent alors ajuster, sur justifications approuvées par le comptable local, la moyenne de référence, en retranchant sur le ou les exercices concernés (2004 à 2007) les dépenses d'ordre susceptibles de l'avoir majorée.

La notification et les conséquences du résultat du contrôle

- L'engagement est considéré comme respecté dès lors que le montant des dépenses réelles d'équipement réalisées en 2009, à lui seul ou avec tout ou partie des restes à réaliser, atteint au minimum le seuil de référence calculé sur la période 2004-2007 figurant dans la convention.

C'est bien cette moyenne 2004-2007 qui sert de référence, et non le montant prévisionnel des dépenses réelles d'équipement mentionné dans la convention.

☞ Pour les collectivités signataires créées en 2008, voire en 2007, la moyenne de référence étant nulle, aucun contrôle n'est à effectuer. Ces collectivités sont considérées de facto comme ayant respecté leur objectif.

- Les préfetures informent chaque signataire d'une convention du résultat de leur contrôle (respect ou non de l'engagement) et de ses conséquences (maintien ou non du versement anticipé du FCTVA) :
- les signataires ayant respecté leur engagement bénéficient de manière pérenne du versement anticipé du FCTVA (ils percevront en 2010 le FCTVA dû au titre des dépenses effectuées en 2009),
- dans le cas inverse, la collectivité sera, à compter de 2011, à nouveau soumise au régime de droit commun (versement du FCTVA en N + 2). Elle ne percevra aucune attribution de FCTVA en 2010, puisque celle-ci lui a déjà été versée en 2009 au titre des dépenses 2008 (sauf cas de versements résiduels, liés à la régularisation des dépenses 2008 non transmises en 2009).

- Cette information intervient par voie d'arrêté. Il peut s'agir d'un arrêté global pour les confirmations de pérennisation du versement anticipé. En revanche, les décisions de refus sont notifiées par des arrêtés individuels. Ceux-ci doivent être motivés et peuvent faire l'objet de recours dans les conditions habituelles.
- La décision du préfet constitue une information obligatoire pour la préparation des budgets. Cette information conditionne la sincérité de l'inscription au budget 2010 du FCTVA attendu au titre des dépenses 2009.

Si elle n'a pas été notifiée aux collectivités concernées avant le 15 mars, celles-ci disposent de 15 jours à compter de la communication pour arrêter leur budget, conformément à l'article L 1612-2 du CGCT.

☞ Cette mesure ne devrait toutefois pas avoir de portée pour l'adoption des budgets en 2010, même en cas de retards pris par les préfetures dans la notification de leurs décisions, dans la mesure où la date limite de vote des budgets est fixée cette année au 15 avril, en raison du vote de la réforme de la taxe professionnelle.

LE CALENDRIER DES OPÉRATIONS

15 février 2010	Communication, par les préfetures, aux signataires d'une convention, du montant des dépenses réelles d'équipement 2009, établi par la DGFIP
28 février 2010	Date limite de retour aux préfetures des documents d'acceptation de ce montant, signés par l'ordonnateur, et complétés le cas échéant des engagements complémentaires
5 mars 2010	Date limite de publication des arrêtés fixant la liste des bénéficiaires ayant respecté leur engagement et de ceux ne l'ayant pas respecté
15 avril 2010	Date limite de vote du budget
1^{er} décembre 2010	Date butoir de notification des arrêtés d'attribution du FCTVA
6 décembre 2010	Date limite pour verser le FCTVA au titre des dépenses 2009

LES MODALITÉS DE CONVENTIONNEMENT EN 2010

- L'article 44 de la loi de finances offre aux collectivités qui n'ont pas signé de convention en 2009 la possibilité d'en signer une en 2010.

Le mécanisme adopté est similaire à celui défini pour 2009 :

- la convention doit être signée avant le 15 mai 2010,
- le montant de référence correspond à la moyenne des dépenses d'équipement de 2005, 2006, 2007 et 2008,
- les collectivités s'engageant à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement en 2010 par rapport à leur montant de référence percevront en 2010 une double attribution de FCTVA, celle au titre des dépenses d'investissement éligibles mandatées en 2008, et celle au titre des dépenses 2009,
- le versement anticipé sera pérennisé à compter de 2011, s'il est établi au cours du printemps 2011 que l'engagement aura bien été tenu,
- si au contraire l'engagement n'a pas été respecté, la collectivité sera à nouveau soumise, dès 2011, au régime habituel du FCTVA (versement du FCTVA en n+2) ; elle ne percevra alors aucune attribution au titre du FCTVA en 2011.

- Le conventionnement en 2010 n'est ouvert qu'aux collectivités n'ayant pas signé de convention en 2009. Ainsi, les collectivités qui ont signé une convention l'an dernier mais n'auraient pu atteindre leur objectif ne peuvent donc pas signer une seconde convention.

Enfin, le périmètre des dépenses prises en compte pour mesurer le respect de l'engagement est limité aux seules dépenses réelles d'équipement mandatées au titre de l'exercice 2010 ; il n'est donc pas prévu de l'élargir aux dépenses ayant fait l'objet d'un engagement juridique.

Le dispositif est similaire à celui de 2009, et la circulaire renvoie à celle du 11 février 2009, qui précisait les modalités de conventionnement en 2009 (les dates mentionnées sont bien sûr à adapter).

- Une note de l'AMF commentant cette circulaire figure sur le site internet (référence BW8469). Elle contient notamment des précisions sur le contenu de la convention et de la délibération préalable, et sur la détermination du seuil de référence (ajustements possibles pour tenir compte de particularismes locaux ou de transferts de compétences intervenus durant la période de référence). Cette note, rédigée au printemps 2009, ne tient pas compte des modifications apportées par la loi de finances pour 2010.

☞ Le versement anticipé du FCTVA et le versement à titre exceptionnel d'un acompte de 70 % de l'attribution du FCTVA aux collectivités présentant des difficultés de trésorerie avérées peuvent se cumuler. Les collectivités ayant signé une convention peuvent donc obtenir un acompte dès réception des états déclaratifs.

LE CALENDRIER DES OPÉRATIONS

au plus tard le 15 mars	Communication, par les préfetures, aux bénéficiaires du FCTVA susceptibles de conventionner en 2010, de leur moyenne de référence
15 mai 2010	Date limite pour la signature des conventions Les conventions doivent être précédées par une délibération de l'assemblée autorisant l'exécutif local à signer la convention.
1^{er} juin 2010	Date limite pour fournir les états déclaratifs FCTVA relatifs aux dépenses 2009
31 juillet 2010	Date limite pour le versement du FCTVA au titre des dépenses 2009
15 septembre 2010	Date limite pour fournir les états déclaratifs FCTVA relatifs aux dépenses 2008
6 décembre 2010	Date limite pour le versement du FCTVA au titre des dépenses 2008

- A compter de 2010 coexistent donc trois régimes de versement du FCTVA :
 - versement en $n + 2$ dans le régime de droit commun,
 - versement en $n + 1$ pour les collectivités ayant signé une convention et respecté leur engagement,
 - versement l'année même pour les communautés de communes et d'agglomération ou pour certaines dépenses d'urgence (dépenses liées à des intempéries exceptionnelles).
- La circulaire indique que, pour les collectivités n'ayant conventionné ni en 2009 ni en 2010, la date limite de versement du FCTVA au titre des dépenses 2008 est le 6 décembre 2010. Il en est de même pour le FCTVA versé au titre des dépenses 2010 des communautés de communes et d'agglomération.

L'ÉLIGIBILITÉ AU FCTVA DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT RÉALISÉES SUR LE DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DE L'ÉTAT

- L'article 47 de la loi de finances rectificative pour 2009 prévoit un nouveau cas dérogatoire à la condition de patrimonialité qui prévaut en matière de FCTVA. Cette mesure est commentée dans la circulaire.

Les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'investissement réalisées sur le domaine public fluvial de l'Etat :

- dans le cadre de l'expérimentation prévue en matière de transfert de gestion du domaine fluvial (conformément à l'article L. 3113-2 du code général de la propriété des personnes publiques),
- et à condition qu'une convention ait été préalablement conclue avec l'Etat, prévoyant les conditions et la durée de l'expérimentation.

☞ *Cet article L.3113-2 permet à la collectivité ou au groupement engagé dans l'expérimentation d'aménager et d'exploiter le domaine fluvial concerné (cours d'eau, canaux, ports intérieurs, lacs, plans d'eau). A l'issue de la période d'expérimentation (6 ans maximum), la propriété du domaine fluvial est transférée à la collectivité expérimentatrice, sauf si celle-ci y renonce.*