



N/Réf : NB/MF

Paris, le 27 août 2021

Monsieur le Premier Président,

Le 25 juillet 2021, la Cour des comptes a publié un référé sur "les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local".

L'AMF a souhaité faire part à la Cour de ses observations sur les analyses et recommandations formulées dans ce référé.

**La Cour indique que les concours de l'Etat à l'investissement local s'élèvent à 9 Md€** en loi de finances pour 2020 et additionne la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation politique de la ville (DPV), et le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA). La Cour propose de « *redéfinir la nature du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour qu'il cesse d'être un prélèvement sur recettes et qu'il redevienne, comme il l'était jusqu'en 1983, une dotation sur crédits budgétaires.* ». Dans sa recommandation n° 4, la Cour propose ainsi de « *regrouper les différents concours de l'État à l'investissement public local en une seule dotation* ».

L'AMF s'oppose fermement à ces propositions qui constitueraient une rupture avec la nature et l'objet mêmes du FCTVA. Le FCTVA constitue en effet un mode de récupération de la TVA grevant les dépenses d'investissement. Dans la mesure où les collectivités ne bénéficient pas du remboursement de la TVA par la voie fiscale de l'assujettissement, l'Etat rembourse aux collectivités locales et à leurs groupements la taxe sur la valeur ajoutée acquittée sur leurs dépenses d'investissement. A noter en outre que les collectivités locales ne récupèrent pas la quasi-totalité de la TVA acquittée sur leurs dépenses de fonctionnement.

Les collectivités locales sont à l'initiative de plus de 70 % des investissements publics et ont la responsabilité du maintien de ces dépenses pour soutenir la croissance et l'emploi dans de nombreux secteurs stratégiques comme le bâtiment et les travaux publics, les transports, etc. Cette compensation forfaitaire permet une affectation libre d'emploi et donc immédiatement mobilisable. Ainsi, les finalités et caractéristiques du FCTVA en font un mécanisme totalement distinct et différent des dispositifs de soutien à l'investissement local, ce qui justifie pleinement sa nature de prélèvement sur recettes, à l'exclusion de toute transformation en dotation budgétaire.

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

Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité

41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01.44.18.14.14 / Fax 01.44.18.14.15 / [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)

Ce dispositif est aussi particulièrement efficace en période de crise économique telle que celle de la Covid-19 : le régime de versement permet de lisser les impacts et les évolutions de l'investissement local en préservant un montant total de FCTVA relativement régulier aux collectivités. Transformer le FCTVA en dotation fléchée sur des priorités définies par l'Etat aurait pour conséquence de déséquilibrer tous les programmes d'investissements et constituerait un risque d'effondrement à court terme.

Dans un contexte marqué par une réduction inédite et pérenne des dotations de l'Etat (20 milliards d'euros cumulés entre 2014 et 2017 pour le bloc communal), face à l'augmentation des dépenses contraintes, supprimer cette logique de remboursement en matière de FCTVA pourrait être préjudiciable à la reprise de la croissance et à l'emploi, et pourrait aussi se traduire par une dégradation des services publics locaux.

Enfin, la transformation du FCTVA en dotation créera un risque systémique pour les marchés financiers. Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire inscrite au budget du ministère de l'Intérieur pour devenir un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Sa progression dépend donc des décisions des collectivités locales : à ce titre, le FCTVA est une ressource propre externe puisque les ressources propres sont des ressources définitives de la section d'investissement qui ne sont pas destinées à des dépenses d'investissement identifiées.

L'équilibre des budgets locaux dépend de la couverture de la dette par les ressources propres. Le FCTVA, ressource propre externe, participe directement à l'équilibre financier de toutes les collectivités locales. Transformer le FCTVA en dotation fléchée conduirait à placer l'ensemble des collectivités locales en situation de déséquilibre structurel puisque le FCTVA ne serait plus une ressource propre. Cette difficulté se doublerait d'un risque systémique pour les marchés financiers, les prêteurs devant revoir à la hausse le montant de leurs fonds propres : l'ensemble des notations attribuées aux collectivités locales seraient en effet revues à la baisse, l'exclusion du FCTVA des ressources propres impliquant le bouleversement de l'analyse du risque collectivités locales.

S'agissant de l'automatisation du FCTVA : parmi les différents objectifs qui lui sont assignés, cette réforme vise, en harmonisant la gestion du fonds, à en améliorer le pilotage budgétaire par l'Etat. L'automatisation du FCTVA devrait ainsi contribuer à répondre à l'une des critiques formulées par la Cour, qui estime en effet que le FCTVA « échappe à toute démarche de performance » ; cela permettra donc également de neutraliser l'un des motifs qui conduit la Cour à recommander la transformation du FCTVA en dotation.

Par ailleurs, la Cour s'inquiète des modalités de contrôle des attributions de FCTVA déployées dans le cadre de la gestion automatisée : l'éligibilité au FCTVA reposant désormais sur l'imputation comptable des dépenses, la Cour estime que « le comptable public (...) devient dès lors le seul point de contrôle possible ». L'AMF précise que les services des préfectures restent compétents dans la gestion du FCTVA, comme ils l'étaient déjà avant la réforme ; les contrôles qu'ils seront amenés à effectuer au titre du calcul et de la liquidation des attributions individuelles du FCTVA s'ajouteront donc à ceux exercés par les comptables dans le cadre de leur rôle habituel de paiement de la dépense.

Enfin, favorable dès l'origine à la réforme d'automatisation dont l'objectif principal est de simplifier la gestion du FCTVA pour les services de l'Etat et pour les collectivités locales, l'AMF est très attentive à son déploiement, particulièrement sur deux aspects : la portée de la réforme en terme de simplification pour les collectivités d'une part, et d'autre part son impact pour les budgets locaux. Sur ce second point, la réforme s'accompagne en effet de la perte d'éligibilité au détriment de certaines opérations importantes, notamment les dépenses d'acquisition et d'aménagement de terrains (il peut s'agir concrètement de l'aménagement de terrains de sport, de la protection et de la mise en valeur d'espaces naturels, de la création de parcs urbains ou encore du développement de pistes cyclables, etc.). Dès les travaux préparatoires à la réforme, et plus récemment (courrier d'avril 2021 aux ministres concernés), l'AMF a demandé que ces dépenses soient maintenues dans l'assiette du FCTVA. Ces projets participent à des politiques nationales prioritaires, et en particulier à celles répondant aux défis climatiques et énergétiques, dont le succès repose sur l'implication de tous les acteurs. Alors que les collectivités locales sont fortement incitées à déployer les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), la perte du bénéfice du FCTVA pour ces opérations va à l'encontre de cet objectif. En outre, ces opérations constituent généralement des montants d'investissements élevés : leur exclusion du FCTVA entraînera mécaniquement une perte de recettes importante qui va réduire la capacité à financer ces projets, fragilisant ainsi la participation des collectivités locales à la relance économique. Pour l'AMF, la réintégration de ces dépenses dans le périmètre du FCTVA est donc indispensable pour soutenir la relance économique et la transition écologique.

**La Cour regrette que plus du quart des projets communaux subventionnés par la DETR concerne des communes urbaines (40 % des montants).**

L'AMF signale cependant l'initiative de Madame la Députée Christine Pires-Beaune qui a permis de réformer la DETR en loi de finances pour 2021. L'objectif est de faire en sorte que la dotation bénéficie davantage aux zones rurales. Ainsi, seules seront prises en compte, dans le calcul de l'enveloppe départementale, les communes rurales situées dans les EPCI éligibles. Les communes rurales sont identifiées à partir de la grille de densité élaborée par l'INSEE, qui permet de caractériser les communes à partir de leur densité, les communes peu denses ou très peu denses étant considérées comme rurales. En outre, l'instruction du 2 février 2021 relative à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2021 demande aux préfets de veiller à ce que dans les cas d'un EPCI à fiscalité propre ou d'une commune nouvelle éligible à la DETR, composé d'espaces urbains et ruraux, les subventions allouées au titre de la DETR bénéficient bien à des projets situés sur les territoires ruraux.

L'AMF signale aussi les difficultés d'accès des communes rurales ou des petites communes aux dotations en raison de la multiplicité et de la rigidité des procédures mises en place par l'Etat (fléchage des dotations, appel à projets, décision du préfet de région) et qui freinent en effet la consommation des crédits :

**La Cour regrette « le décalage (...) croissant entre l'évolution des enveloppes d'AE et celle des enveloppes de CP, alors que l'État n'a pas la maîtrise du rythme de consommation des CP, qui dépend notamment des collectivités maîtres d'ouvrage, rendant cette dépense particulièrement sensible et difficile à piloter. »**

L'AMF précise que l'analyse des versements effectifs réalisés au titre de la DETR semble révéler une sous-consommation régulière des crédits de paiement à hauteur de 20% environ chaque année alors que des collectivités ayant présenté des projets éligibles n'ont pas été retenues.

DETR					
M€	AE exécution	CP exécution	Versements effectifs		
			Communes	EPCI	Total
2019	967	816	437	216	653
2018	961	801	418	182	600
2017	918	621	319	163	482
2016	763	591	283	162	444
2015	767	572	252	215	466
2014	611	558	272	192	463
2013	570	575	280	189	469
2012	570	561	282	185	466
<b>Total</b>	<b>6 127</b>	<b>5 095</b>	<b>2 541</b>	<b>1 503</b>	<b>4 044</b>

Source : Jaune budgétaire 2021 et extraction AMF des données mises en ligne par l'OFGL

La rigidité et la multiplication des procédures ralentissent en effet la mise en œuvre des projets éligibles et qui ne sont pas financés.

Pour éviter cet écueil, les objectifs de financements des dotations ainsi que les procédures d'accès devront être fixés en concertation avec les élus locaux.

**La Cour regrette des priorités sectorielles nationales des principales dotations « nombreuses, variables dans le temps, hétérogènes » ainsi que la multiplicité des dispositifs Cœur de ville, contrats de ruralité, « révélateurs de l'imprécision de la stratégie de l'État ».**

L'AMF est favorable à la contractualisation des collectivités avec l'Etat quand celle-ci est réalisée sur la mise en œuvre des politiques publiques. Ce dispositif déjà en œuvre fonctionne très bien et permet de mobiliser tous les niveaux de collectivités sur un même projet. La contractualisation permet de couvrir nombre de priorités : éducation, équipement, habitat, économie et emploi, etc. en associant tous les niveaux de collectivités territoriales avec l'Etat.

Il s'agit ainsi d'associer, dans des actions communes, l'Etat et les collectivités locales sur la base d'objectifs déterminés en concertation, gage de l'efficacité de ces contrats.

L'AMF conteste cependant l'efficacité des contrats de relance pour la transition énergétique (CRTE), la contractualisation excluant les maires de la signature de ces contrats. Ce filtre intercommunal pourrait être un frein à la relance si elle laisse de côté des projets portés par les petites communes notamment. Les communes portent en effet l'essentiel de l'investissement public avec près de 27 milliards d'euros en 2019 (25 Md€ sur les budgets principaux et 1,8Md€ sur les budgets annexes) soit 63% de l'investissement du bloc communal et plus de 40% de l'investissement public local.

La maîtrise d'ouvrage de la commande publique est portée en grande partie par les communes. Inclure les communes dans les dispositifs du plan de relance est donc primordial pour permettre la relance de l'activité sur l'ensemble du territoire.

Alors que l'ambition affichée est bien d'embrasser l'ensemble des thématiques du plan de relance, dont une grande part des actions dépend des communes, les CRTE risquent aussi de ralentir mécaniquement le lancement de projets, les intercommunalités ne pouvant valablement s'engager qu'au regard de leurs compétences. Alors que nombre des projets qui pourront relever des CRTE supposent leur action au titre de la clause générale de compétence ou de leurs attributions propres (actions en direction des commerces, politique de la ville, élaboration des documents d'urbanisme, actions de maîtrise foncière, réhabilitation des centres villes et aménagements de voirie, etc.), il est incompréhensible que les maires ne soient pas associés directement au processus d'élaboration des futurs CRTE (périmètres, projets de territoires etc.) et cosignataires de ceux-ci pour leurs projets qui y seront inscrits. Le cas échéant, les communes et les intercommunalités doivent également participer, aux côtés des PETR ou toute autre échelle retenue, aux négociations et pouvoir cosigner des CRTE.

#### **La Cour propose de rajouter des procédures dans l'allocation des dotations « en fonction des types de collectivités et des priorités sectorielles visés ».**

Les priorités en matière d'investissement ne peuvent être définies uniquement par l'Etat central éloigné des priorités et des besoins locaux. Ainsi par exemple, la recentralisation actuelle entrave la reprise : la DSIL exceptionnelle a, par exemple, donné lieu à 571M€ d'autorisations d'engagement mais seulement 9M€ de crédits de paiement en 2020.

#### **La Cour propose de fusionner la DETR et la DSIL**

Pour mémoire, la DSIL a été mise en place pour faire face à l'effondrement des investissements induit par la baisse des dotations. En cas de fusions de la DETR et de la DSIL, l'AMF demande à la Cour comment éviter une nouvelle exclusion des communes rurales du dispositif. L'assouplissement des dispositifs d'éligibilité doit en effet être un préalable à toute réforme d'ampleur afin de permettre à l'ensemble des collectivités du bloc communal d'y avoir accès et faciliter le financement des projets éligibles.

Pour améliorer l'efficacité des dotations d'investissement, le processus de décentralisation entamé en 1981 doit être réactivé. La décentralisation soutient la croissance. La décentralisation produit des marges de manœuvre nouvelles, permet la construction de projets de développement local.

Les communes ont ainsi été au premier rang pour faire émerger des dynamiques locales : c'est par exemple le développement du tourisme où l'accompagnement des communes sur le développement du domaine skiable, la modernisation des stations balnéaires, etc.

Pour les entreprises, la décentralisation permet le développement des infrastructures, des voies de communication par exemple, la mise à disposition de foncier, mais aussi l'attractivité des territoires pour les salariés, permettant aux entreprises de profiter de main-d'œuvre disposant par ailleurs de services (crèches, écoles, etc.).

Enfin, les organisations décentralisées favorisent le maintien des équilibres financiers. Les collectivités financent en effet plus de 70% de l'investissement public hors R & D avec 9% de la dette publique et des prélèvements obligatoires à 6,7% du PIB :

**Les prélèvements obligatoires en 2020 par sous-secteur et par type d'impôt –  
INSEE 28 mai 2021**

APU	En Md€	En % du PIB
État <sup>1</sup>	282,0	12,2
Organismes divers d'administration centrale	20,8	0,9
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>153,4</b>	<b>6,7</b>
Administrations de sécurité sociale <sup>2</sup>	563,2	24,5
Institutions de l'Union européenne	5,1	0,2
<b>Total des prélèvements obligatoires</b>	<b>1 024,5</b>	<b>44,5</b>

La proximité des décideurs permet en effet de raccourcir le circuit de la décision et de paramétrer au plus près le financement des dépenses. En outre, la décentralisation place les autorités locales en responsabilité, renforçant ainsi le contrôle des citoyens sur l'évolution des ressources locales. L'AMF conteste ainsi les propositions de la Cour à rebours de la décentralisation : transformer par exemple le FCTVA en dotation et ajouter de nouvelles réglementations à l'accès aux dotations seraient un nouveau recul de la décentralisation.

Quant à l'amélioration de l'impact de ces dotations, l'AMF rappelle que l'analyse financière des mandats précédents prouve que les effets de leviers sur l'investissement sont d'autant plus importants que la dotation versée est libre d'emploi. Le succès du plan de relance de 2009 est en effet dû à l'avancement du FCTVA, ressource libre d'emploi, ressource librement mobilisable et donc comparable à l'autofinancement.

En effet, la « règle d'or », qui régit la construction budgétaire des collectivités territoriales, impose que leurs recettes de fonctionnement couvrent leurs dépenses de fonctionnement et interdit le recours à l'emprunt pour cette section du budget. L'autofinancement brut (ou épargne brute) doit en priorité couvrir le remboursement de la dette, le solde pouvant ensuite être affecté à l'investissement. L'épargne brute représente ainsi 40% des recettes d'investissement environ (sur les deux derniers mandats). C'est le socle de richesse financière indispensable pour investir et garantir la solvabilité financière. C'est un levier essentiel de l'investissement et la pierre angulaire de tous les plans de financement puisque du niveau d'épargne dépend la capacité d'emprunter, l'épargne devant couvrir le capital de la dette ancienne et nouvelle, et le montant de l'investissement devenant alors fonction de l'importance de cette épargne.

L'efficacité des dotations d'investissement comme levier de l'investissement local est cependant neutralisée en l'absence de perspectives sur l'autofinancement comme ce fut par exemple le cas lors de la baisse de la DGF.

**Concernant la proposition de la Cour de définir une période pour le versement des dotations d'investissement correspondant aux mandats locaux**, l'AMF propose l'établissement d'un pacte de confiance Etat-collectivités locales.

Cette proposition permettrait d'améliorer la visibilité des ordonnateurs locaux. La confiance des communes et intercommunalités dans la stabilité économique, législative et réglementaire conditionne aussi leur décision d'investir dont l'importance n'est plus à démontrer puisque que c'est le cycle électoral municipal qui module l'ensemble de l'investissement des administrations publiques.

Dans ce cadre, le couple maire-Préfet du département doit être renforcé. La démultiplication des décideurs avec l'intervention des préfets de région en plus des préfets de département complexifie les dispositifs et ralentit encore la relance. Les marges de manœuvre et les pouvoirs de décisions du préfet de département doivent être renforcés.

Plus largement, face aux difficultés d'un plan de relance qui a peiné à démarrer, la gouvernance des finances publiques doit être totalement revue. En 2020, la crise sanitaire a fortement dégradé les équilibres financiers : avec une dette publique totale à 120% du PIB et un déficit à 9,2% du PIB, la France s'en sort deux fois moins bien que l'Allemagne dont la dette s'élève à 70% du PIB et le déficit a représenté à 4,2% du PIB.

La France est en effet le dernier grand pays centralisé d'Europe : la concentration des décisions par l'Etat central implique l'éloignement voire l'ignorance des situations locales, l'allongement du circuit de la décision ainsi que le renchérissement des coûts des politiques publiques.  
Un pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités locales doit être envisagé comme un facteur d'accompagnement de la croissance, et en aucun cas comme outil de contrainte de la gestion locale.

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.

*Amabilité.*



André LAIGNEL  
Premier Vice-Président délégué  
de l'AMF

*Amabilité.*



François BAROIN  
Président de l'AMF