

Paris, le 05 OCT. 2021

Monsieur le Premier Président,

Depuis six 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 ce deuxième fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.

Les trois recommandations de la Cour sont les suivantes :

- 1° Améliorer la connaissance de la destination des dépenses d'investissement, notamment concernant les communes de moins de 3 500 habitants et les budgets annexes des collectivités du bloc communal (DGCL).
- 2° Inclure pour les EPCI et les communes de plus de 200 000 habitants une obligation d'évaluation socio-économique ex-ante des opérations d'investissement de plus de 20 M€ (DGCL).
- 3° Prévoir en annexe du rapport d'orientation budgétaire une projection des frais de fonctionnement et d'investissement prévus pour les ouvrages d'art (DGCL).

En réponse à ces recommandations, l'AMF rappelle que les collectivités locales mènent majoritairement des évaluations-audit sur des périmètres précis de politiques publiques. Ces audits permettent des évaluations complètes, opérationnelles et sur des périmètres restreints.

En outre, le corpus légal et réglementaire existant répond d'ores et déjà à ces recommandations avec l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, et le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement.

Ainsi, une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils suivants:

- 1° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150 % des recettes réelles de fonctionnement;
- 2° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement;
- 3° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement; «4° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000 et 40 000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros;
- 5° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 40 000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros;

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

L'AMF propose de ne pas dupliquer des normes existantes et demande un choc de simplification pour permettre de libérer l'action locale indispensable à la relance. La multiplication des normes ou procédures génèrent en effet des coûts supplémentaires, retarde le lancement des projets et sont autant d'obstacle à la libre-administration.

L'AMF conteste aussi la conclusion de la Cour sur « *les choix d'investissement des collectivités [qui] se révèlent encore trop souvent disproportionnés au regard de leurs moyens financiers et des besoins des habitants* ». L'AMF signale la contradiction entre cette affirmation de la Cour et son souhait de voir le bloc communal participer à la relance. Au-delà, ces cas isolés d'investissements « *disproportionnés* » ne peuvent être érigés en généralité.

Concernant les transferts financiers de l'Etat, la Cour souligne leur stabilité à périmètre constant, qui contribue selon elle à l'amélioration de la situation financière des collectivités locales en 2021. Le gel de la DGF contribue à la stabilité des transferts financiers. Ce gel correspond cependant à une perte de pouvoir d'achat pour le bloc communal, à laquelle s'ajoute la non-prise en compte de la progression démographique, alors que les communes et des EPCI doivent financer l'augmentation des services rendus aux habitants liée à l'évolution de la population. Avec le gel de l'enveloppe globale de la DGF et le redéploiement de crédits à l'intérieur de l'enveloppe pour couvrir les besoins (progression de la péréquation, hausse démographique, alimentation de la dotation d'intercommunalité), les montants individuels de DGF diminuent chaque année pour plus de la moitié des communes et des EPCI.

Sur le reste du rapport, l'AMF souscrit à la plupart des analyses de la Cour.

Concernant la fiscalité, l'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique que « *Le remplacement de la taxe d'habitation (pour les EPCI) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sans assiette locale, renforce la perte de lien fiscal avec le territoire* ». Cette évolution conduit en outre à faire peser sur les contribuables propriétaires l'essentiel de l'évolution des ressources locales.

L'AMF ajoute que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) réduit également la capacité des communes à moduler leurs taux de fiscalité, particulièrement les communes sous-compensées qui verront une partie de la compensation de leurs pertes de TH arriver sous forme de dotations.

Comme le rappelle la Cour, « *le remplacement d'impôts locaux par des fractions d'impôts nationaux, des dotations ou des prélèvements sur recettes entraîne une rigidification des ressources et tend à réduire les marges de manœuvre des collectivités. Leur panier fiscal est davantage exposé à la conjoncture* ». Par exemple, le panier fiscal des intercommunalités à fiscalité propre est, pour une bonne partie, composé des ressources de CVAE et de TVA reversée par l'Etat.

La suppression de la THRP conduit au gel des bases fiscales concernées mais aussi à celui du taux de la THRP au niveau de 2017, privant les communes et intercommunalités de la dynamique qu'apportait cette ressource, notamment pour celles qui avaient augmenté leur taux entre 2017 et 2019.

L'AMF partage également la position de la Cour des comptes selon laquelle « *la réforme de la fiscalité locale pourrait également avoir un impact désincitatif pour les communes concernant la réalisation de logements sociaux puisque ceux-ci sont exonérés de TFPB sur de longues durées alors qu'ils généraient de la TH* ». L'AMF précise que l'amélioration de la compensation des exonérations de taxe foncière applicables aux logements sociaux annoncée par le Gouvernement permettra une meilleure compensation des pertes de recettes relatives aux constructions à venir. Toutefois, l'AMF réitère sa demande d'une compensation totale des exonérations de taxe foncière relatives aux logements sociaux existants.

Enfin, la réforme fiscale aura également des effets sur la répartition des dotations et des différents mécanismes de péréquation. En effet, les modifications intervenues dans le panier de ressources des communes et des EPCI nécessitent de redéfinir certains critères fiscaux et financiers utilisés pour le calcul des dotations et du FPIC, de manière à adapter ces critères aux nouvelles ressources mises en place. Cette redéfinition des critères, introduite en loi de finances pour 2021 et poursuivie dans le projet de loi de finances pour 2022, entrera en vigueur en 2022. Si cette entrée en vigueur s'accompagne d'un mécanisme destiné à lisser dans le temps les impacts sur les dotations, les changements opérés dans les critères entraîneront à terme des redistributions de dotations au sein des communes et des EPCI.

Concernant le mécanisme de la réforme, l'AMF rappelle que le transfert de la part départementale de TFPB ne suffit pas à compenser l'intégralité de la TH perdue par les communes. C'est pourquoi comme l'indique la Cour, « *le solde de l'ensemble des prélèvements sur les communes surcompensées et des compensations pour les communes sous-compensées s'élève à 527 M€. Il est pris en charge par l'État* ». En 2021, les produits fiscaux sont calculés à partir des coefficients correcteurs, eux-mêmes établis en référence aux bases de TH de 2020 et aux taux de 2017. Ce qui amène la Cour à affirmer dans son rapport que « *la compensation de la suppression de la TH est neutre pour les collectivités, sauf pour les communes ayant augmenté le taux de TH en 2018, 2019 ou 2020¹* »,.

Dans ce cadre, l'AMF se félicite de l'amendement au PLF 2022 voté à l'Assemblée nationale permettant l'intégration du produit de TH issu des rôles supplémentaires émis jusqu'au 15 novembre 2021 dans le montant de TH à compenser aux communes et aux intercommunalités.

L'AMF regrette avec la Cour que le panier fiscal du bloc communal dépende désormais de la conjoncture économique : « *les collectivités sont plus dépendantes à la conjoncture économique, elles perdent une part importante de leur pouvoir de taux et le lien entre leurs compétences et leurs ressources n'est pas toujours assuré.* »

Cette évolution risque en effet d'affaiblir l'intervention contra-cyclique des communes et des intercommunalités pour amortir les effets conjoncturels des crises, répondre aux besoins des habitants et soutenir le tissu économique local.

L'impact de la suppression de la TH dépasse les enjeux financiers bien au-delà du périmètre financier : cette réforme remet durablement en cause le contrat social entre les élus et les habitants et fait peser le financement du service public sur le contribuable national, et plus précisément, sur le consommateur pour ce qui est de la compensation de la TH par la TVA pour les EPCI.

La fiscalité locale est pourtant un facteur d'accroissement du pouvoir d'achat en mutualisant le coût des services publics. La réduction continue des ressources locales risquent cependant de conduire à l'augmentation des autres prélèvements et à la réduction des interventions des collectivités locales. Au-delà, c'est aussi un recul de la décentralisation puisque 43% des recettes de fonctionnement du bloc communal sont déterminées par l'Etat.

Concernant l'évolution de la CVAE, la Cour estime que, malgré la crise sanitaire, la diminution est modérée en 2020 (- 1,9 %). L'AMF ajoute que les effets réels de la crise sur la CVAE ne seront connus qu'à partir de 2021 mais aussi en 2022 compte tenu des modalités de perception de collecte et de reversement du produit de la taxe. La CVAE payée en 2021 par les entreprises sera versée aux collectivités en 2022. Elle est constituée :

- des 2 acomptes versés par les entreprises au plus tard les 15 juin et 15 septembre 2021 ;
- du solde de 2020 versé par les entreprises au plus tard le 2e jour ouvré suivant le 1er mai 2021.

Concernant l'évolution de la fiscalité foncière en 2021, la Cour indique qu'« *un nombre non négligeable de communes (14 %) ont procédé à une augmentation de leur taux en 2021.* ». L'AMF propose à la Cour de compléter son analyse en y intégrant l'évolution des allègements décidés par les collectivités.

Concernant l'analyse du mandat précédent, la Cour rejoint l'analyse de l'AMF en indiquant que « *Les dépenses d'investissement des collectivités du bloc communal ont ainsi reculé de 22 % de 2013 à 2016, recul que n'explique que partiellement le cycle électoral (élections municipales en 2014).* » L'AMF avait alerté depuis 2017 sur l'effondrement de l'investissement)²

La Cour indique ainsi que « *En termes quantitatifs, le cycle de mandat 2014-2019 paraît en retrait au regard des cycles précédents* » ce qu'indique l'AMF depuis 2019³

Ainsi, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui souligne le « (...) rôle majeur [de l'investissement du bloc communal] dans l'évolution globale de l'investissement public, une part croissante de l'intercommunalité » ainsi que son « (...) influence déterminante sur l'évolution globale de l'investissement public. ».

¹ L'AMF attire l'attention de la Cour des comptes sur le gel, en 2020, des taux de TH à leur niveau de 2019 par la loi de finances pour 2020. Ainsi, contrairement à ce qu'écrit la Cour des comptes, aucune collectivité ne pouvait augmenter son taux de TH en 2020.

² [Analyse financière AMF Banque des Territoires 2017.pdf](#)

³ [analyse financière AMF Banque des Territoires 2020](#)

Concernant le plan de relance, l'AMF souscrit aux interrogations de la Cour qui indique que « *l'effectivité des montants apportés dépendra de la réalisation des projets locaux soutenus.* ». La Cour rappelle les 100 Md€ fixés dans le cadre de France Relance et indique sur les CRTE que « *à ce stade, aucun financement nouveau n'apparaît, ce qui peut entretenir le sentiment d'une forme de « recyclage », au moins partiel, de crédits existants* ».

L'AMF ajoute que le PLF 2022 affiche 12,9 Md€ de crédits de paiements sur un plan de relance de 100 Md€ ce qui démontre la lenteur du déploiement du plan de relance : à ce rythme, cela signifie qu'il faudra près de dix ans avant que les versements soient finalement réalisés.

La multiplication des procédures, les appels à projets, l'allongement du circuit de la décision jusqu'au préfet de région pour la DSIL constituent des freins à la mobilisation des financements et au démarrage des projets.

L'analyse des montants inscrits aux comptes de gestion des collectivités du bloc communal au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), semblent d'ores et déjà révéler une sous-consommation régulière des crédits de paiement votés en lois de finances. Ainsi en 2020, l'analyse des comptes de gestion du bloc communal indiquent que:

- pour la DETR, 60,1% des crédits de paiements ont été effectivement versés, soit 541,8 M€;
- pour la DSIL, 14,3% des crédits de paiement ont été effectivement versés, soit 75,1 M€.

Tableau comparatif des crédits de paiements DETR et DSIL votés en lois de finances et des versements effectifs inscrits aux comptes de gestion du bloc communal

(€)	CP exécution DETR	Montants DETR inscrits dans les comptes de gestion du bloc communal	% DETR versée / CP	CP exécution DSIL	Montants DSIL inscrits dans les comptes de gestion du bloc communal	% DSIL versée / CP
2012	561 000 000	317 456 878,40	56,59%			
2013	575 000 000	315 276 033,60	54,83%			
2014	558 000 000	293 761 542,30	52,65%			
2015	572 000 000	298 248 003,70	52,14%			
2016	591 000 000	320 301 153,50	54,20%			
2017	621 000 000	354 502 574,40	57,09%			
2018	801 000 000	454 094 786,80	56,69%			
2019	816 000 000	486 508 343,90	59,62%	435 000 000	46 039 512,10	10,58%
2020	901 000 000	541 828 741,00	60,14%	527 000 000	75 193 751,20	14,27%
Total	5 996 000 000	3 381 978 057,60	56,40%	962 000 000	121 233 263,30	12,60%

Communes hors collectivités d'outre-mer

Budgets principaux et annexes

Montant DETR : crédits budgétaires nets des comptes 1331, 1341 et 748371 (M14) et 13361, 13461 et 748371 (M57)

Montant DSIL : crédits budgétaires nets des comptes 1337, 1347 et 748373 (M14) et 13362, 13462 et 748373 (M57)

Source : DGFIP

L'AMF regrette avec la Cour « *Le fait que les communes ne sont pas signataires des CRTE, alors que leur place en tant que maîtres d'ouvrage de l'investissement du bloc communal reste majeure* ». La Cour estime enfin que « *La contribution des collectivités locales au plan de relance dépendra en particulier des conditions de mise en œuvre de la démarche contractuelle initiée à cet effet* ».

Pour compléter l'analyse de la Cour, la contribution du bloc communal à la relance dépendra aussi des dispositifs mis en œuvre pour soutenir l'autofinancement et la visibilité sur l'évolution de leurs ressources.

Le premier levier de l'investissement est en effet l'autofinancement. Cependant, avec la suppression de la TH (23 Md€) et des impôts économiques (3,2 Md€), 26,2 Md€ de recettes sont désormais pilotées par l'Etat sans possibilité pour les ordonnateurs locaux d'ajuster ces recettes aux évolutions de la dépense. Sur 114 Md€ de recettes de fonctionnement du bloc communal en 2020, on compte 22,73 Md€ de concours financiers de l'Etat auxquels s'ajoutent 26,2 Md€ de compensation au titre de la suppression de la TH et des impôts économiques soit un total de 48,9 Md€ de recettes pilotées par l'Etat. Sur 114 Md€ de recettes de fonctionnement, l'Etat pilote ainsi 43% des recettes de fonctionnement du bloc communal.

Concernant le niveau des investissements 2021, la Cour prévoit un rebond. L'AMF ajoute que l'évolution de l'investissement en 2021 devra être analysée avec prudence avant de conclure à une reprise: cette augmentation est en effet principalement due au report des investissements non réalisés en 2020 sur 2021. Cette progression sera inhabituelle en première année de mandat où les plus fortes augmentations interviennent plutôt en deuxième partie de mandat. En deuxième année de mandat, la progression est plutôt de l'ordre de 2 à 3%. La question est donc de savoir si la baisse des investissements qui a atteint 14,5% en 2020 sera compensée par des hausses à venir.

Concernant l'encadrement des dépenses de fonctionnement, l'AMF souscrit à une contradiction soulevée par la Cour qui indique que « *ce dispositif devra s'articuler avec la contribution attendue des collectivités locales à la relance, alors que celles-ci disposent désormais de marges de manœuvres financières limitées s'agissant de leurs ressources.* »

L'AMF ajoute que l'encadrement des dépenses des administrations publiques locales (APUL) sous couvert d'obligation européenne devra être abandonné. La dette des APUL françaises (10,0 % du PIB) est inférieure à la moyenne européenne (14,1 %) à la fin de 2020. La part des dépenses publiques payée par les administrations territoriales est particulièrement faible en France (19 % en 2020 pour une moyenne européenne de 31 %). Elle est plus de deux fois plus élevée dans les pays fédéraux (Allemagne, Espagne, Belgique) et en Suède.

L'encadrement des dépenses de fonctionnement est irresponsable dans un contexte de relance alors que les collectivités sont là pour investir, développer les services publics. Ces contrats seraient contraires au plan de relance : l'AMF rappelle en effet que de nouveaux investissements génèrent mécaniquement 1 à 4% de frais de fonctionnement en moyenne les premières années. En outre ces contrats ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes correspondantes. Il est incompréhensible que celles qui dégagent des excédents notamment, contribuant ainsi à la réduction du déficit public, soient pénalisées.

Le pacte de stabilité État-collectivités locales doit être envisagé comme un facteur d'aide à la croissance et non comme outil de contrainte de la gestion locale. Un pacte financier entre l'État et les collectivités locales permettrait en effet d'améliorer la visibilité des donneurs d'ordre ce qui faciliterait le déploiement des investissements. Il convient de ne plus ignorer que les collectivités locales jouent un rôle majeur dans le développement économique et dans la croissance.

La gouvernance des finances publiques devra aussi agir sur les normes en déterminant un objectif d'évolution. La multiplication des normes n'est pas identifiée dans les évolutions de la dépense publique. L'engagement du Premier ministre concernant la réduction des normes n'est pas atteint. En outre, il est regrettable que le coût des normes ait pu continuer à croître pendant le confinement, alourdissant en plein période de crise les coûts pour les finances publiques. La gouvernance des finances publiques pourrait ainsi s'intéresser à l'impact de la multiplication des normes sur l'augmentation des dépenses publiques et fixer des objectifs de plafonds de coûts des normes. L'AMF propose avec le CNEN que ses avis soient transmis au Parlement, et que soit établi un lien direct entre le CNEN, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Sur la participation des collectivités locales à la réduction du déficit et de la dette, l'AMF propose une participation proportionnelle à la part de chaque niveau de collectivités dans le déficit et dans la dette publique.

Concernant la certification, l'AMF signale que pour les collectivités expérimentatrices, le certificateur n'a émis aucun désaccord quant à la présentation des comptes 2020, ce qui signifie que ces derniers auraient été certifiés si les limitations n'existaient pas.

La qualité du suivi des comptes a ainsi été généralement soulignée par le certificateur. C'est une démarche ambitieuse et vertueuse qui permet à la collectivité d'améliorer et de simplifier sa comptabilité. Cette phase d'expérimentation est utile pour poser toutes les questions et tendre à terme vers une certification de ses comptes

Cependant, quatre limitations bloquent la poursuite du dispositif. Ces limitations sont inhérentes au contexte général dans lequel évoluent les collectivités territoriales : les recettes fiscales, la trésorerie, les capitaux propres et l'actif immobilisé.

Ces difficultés dépassent ainsi le simple cadre des collectivités. La poursuite de l'expérimentation suppose des prises de position nationales et un changement important des pratiques de l'État, notamment en matière de recouvrement fiscal, de gestion de caisse et de gestion des actifs. Les recettes fiscales et la trésorerie relèvent de la Direction générale des finances publiques. Les capitaux propres et l'actif immobilisé datent de la création des communes et sont difficiles à justifier en raison de leur ancienneté et de la législation limitant la durée de conservation des archives qui incombe là aussi à l'État. L'AMF demande que le prochain rapport sur l'expérimentation de la certification reprenne ces éléments et propose l'adaptation du dispositif réglementaire pour permettre la poursuite de l'expérimentation.

Concernant le compte financier unique, l'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique que « *En définitive, le compte financier unique constitue un progrès manifeste dans la restitution des comptes locaux.* »

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