



N/Réf : NB/McG/MF

Paris, le 7 juin 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 le premier fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.

Un diagnostic partagé sur les effets de la crise sanitaire sur les finances du bloc communal est essentiel afin de paramétrer au mieux les mesures à prendre pour soutenir la relance. La relance dépend en effet du bloc communal qui porte l'essentiel de l'investissement public local et plus particulièrement des communes qui portent 63% des investissements du bloc communal et plus particulièrement les communes de 20 000 habitants et moins.

Sur le fonctionnement, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui souligne que « la dégradation des finances du bloc communal en 2020 est manifeste » comme le montre la baisse de l'épargne brute (-5,3 %).

Les nouvelles dépenses induites par la crise sanitaire se sont ajoutées aux charges fixes comme les dépenses de personnels, les contrats d'assurance, etc. qui ont été maintenues. L'AMF souscrit cependant à l'analyse de la Cour qui indique qu'en 2020, la montée en charge des nouvelles dépenses d'intervention a été compensée par la fermeture des services.

S'ajoute aussi une forte baisse des achats de biens et services (-4,3%) qui pèsent pour environ un tiers dans les dépenses de fonctionnement. Cette baisse est aussi due à l'effondrement des investissements (15,6%) : un investissement génère en effet de 1% à 4% de frais de fonctionnement supplémentaires.

Sur l'évolution des dépenses de personnel, l'AMF ajoute que l'augmentation de 0,9% des frais de personnel est due notamment à la revalorisation PPCR intervenue au 1er janvier 2020. L'AMF rappelle aussi que la crise a impliqué :

- le recours à des effectifs supplémentaires pour tenir les protocoles sanitaires dans les écoles par exemple avec l'embauche de personnel supplémentaire notamment à la cantine et à l'accueil périscolaire. Des dépenses ont également été engagées afin d'ouvrir des classes supplémentaires ;
- l'augmentation des rémunérations, primes et heures supplémentaires. Des dépenses supplémentaires ont été engagées pour augmenter le nombre d'heures travaillées des Atsem des femmes de ménage, augmenter le personnel d'accueil dans les écoles notamment.

Au total, les dépenses de fonctionnement se sont maintenues, enregistrant une légère baisse de 0,4%.

Concernant les recettes de fonctionnement, les taxes foncières qui représentent 57% des impôts et taxes de la section de fonctionnement ont limité la baisse des recettes de fonctionnement.

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

Cependant les recettes assises sur l'activité comme les recettes d'occupation du domaine public ou les recettes tarifaires sont en baisse en raison de la fermeture des services : l'analyse des comptes de gestion 2020 font d'ores déjà apparaître des pertes de recettes s'élevant à 3,3 Md€ :

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne	Évolution 2020/2019	Évolution 2020-2019
					2019/2014		
Autres impôts et taxes	15,6	18,4	18,7	18,1	3,80%	-3,30%	-0,6
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	19,7	22,8	23,3	20,6	3,40%	-11,50%	-2,7
Pertes							-3,3

Source : Compte des gestion 2020 -DGFIP

Au total, les recettes de fonctionnement ont baissé de 1,3%.

L'analyse de l'évolution des recettes ne peut cependant se limiter à l'année 2020 car les effets de la crise sanitaire perdurent. Le montant global des pertes brutes et des dépenses induites par la crise est estimé par l'AMF à environ 6 Md€ sur 3 ans (2020-2021-2022) dont 2 Md€ de pertes sur les recettes tarifaires.

Concernant l'autofinancement, ces évolutions de la section de fonctionnement du bloc communal ont produit un effet de ciseau aux caractéristiques inédites. Habituellement, l'effet de ciseau se définit par des dépenses qui augmentent plus que les recettes. Mais en 2020, les recettes de fonctionnement (-1,3%) diminuent plus que les dépenses (-0,4%). Au total l'autofinancement baisse de 5,3% et le besoin de financement augmente de 4,2 Md€ (+ 31% par rapport à 2019).

La Cour compare l'autofinancement 2020 à 2018 : « Fin 2020, l'épargne globale des finances publiques locales se rapprochait de celle de 2018, dans un contexte toutefois moins favorable et avec des différences sensibles d'une collectivité à l'autre, liées aux structures respectives de leurs charges et de leurs produits. » (Page 113).

Le Gouvernement a effectivement comparé 2020 à 2018 pour des raisons d'ordre budgétaire. L'AMF s'étonne que la Cour reprenne cette comparaison. Une comparaison de l'année 2020 à l'année 2018 aurait justifié une comparaison des différents contextes. Ainsi, par exemple, le montant de l'épargne brute 2018 est le résultat de la forte hausse des investissements (+6,5%) ce qui n'est pas le cas en 2020.

Cette méthode risque ainsi de minimiser les effets de la crise et fait oublier le contexte national d'état d'urgence qui a nécessité des mesures exceptionnelles.

Les communes et leurs EPCI en 2020 ont en effet dû faire face à des dépenses supplémentaires importantes pour assurer la sécurité des citoyens et soutenir les associations.

Les soutiens aux entreprises ont souvent été réalisés via la commande publique. Certaines collectivités ont augmenté leurs avances sur marchés au-delà du seuil des 20 %. Par ailleurs, les collectivités ont aussi engagé le paiement sans certification du service fait.

D'autres collectivités ont choisi de soutenir leurs commerces de proximité par l'achat direct de denrées alimentaires distribuées ensuite aux habitants, distribution de bons d'achats à destination des commerces locaux dont une partie de la valeur a été prise en charge par la ville. Certaines collectivités ont mis en place des opérations de chèque cadeaux, de chèquiers loisirs remis gracieusement aux habitants pour relancer l'activité locale.

Des commandes groupées de masques ont été réalisées. La plupart des collectivités ont maintenu les contrats avec les entreprises malgré l'absence d'activité : des contrats de ramassage scolaire ont ainsi été maintenus même pendant la fermeture des écoles.

Des collectivités ont aussi avancé le calendrier des travaux pour faire travailler des entreprises locales et les délais de paiement ont été réduits. Elles ont accordé des délais plus long aux entreprises pour le règlement de leurs paiements.

En outre, les collectivités ont aussi agi par la suppression ou l'allègement des redevances d'occupation du domaine public, la redevance spéciale déchets. Elles ont autorisé une plus large occupation de la voirie sans frais supplémentaires. Les collectivités ont instauré des exonérations de CFE, de taxe de séjour et de TLPE, des exonérations pour le paiement d'abonnement des marchés forains. Elles ont institué des dégrèvements de droits de place et de loyer au profit des commerces : les aides aux entreprises locales ont pris la forme d'annulation, de diminution et de remises gracieuses des loyers.

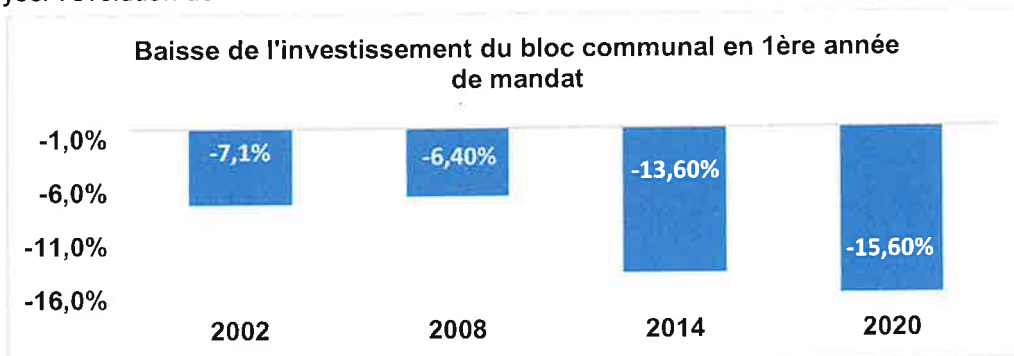
Enfin, certaines collectivités ont financé les kits sanitaires à destinations des commerçants en coordination avec les associations de commerçants.

Au-delà, les dépenses induites par la crise sanitaire ne sont pas ponctuelles, elles s'ajoutent durablement aux autres dépenses de fonctionnement.

Dans ce cadre, l'année 2020 reste une année exceptionnelle et ne peut être comparée à 2018.

Concernant l'investissement, la Cour considère que la baisse de 15,6% en 2020 est « modérée » (Page 70) et compare cette baisse 2020 à la baisse de 2014.

La comparaison de la baisse de l'investissement de 2020 (-15,6%) à la baisse de 2014 (-12%) ne tient pas : 2014, première année du mandat précédent est aussi la première année de baisse des dotations. 2014 n'était donc pas une première année de mandat habituelle et ne peut donc servir de point de comparaison pour analyser l'évolution de l'investissement en 2020.



Une première année de mandat enregistre habituellement une baisse moitié moindre que celle de 2020 : avec finalement -15,6%, la baisse de 2020 est ainsi plus de deux fois plus importante qu'en 2008 et 2002.

Cette baisse inédite de l'investissement ne peut être ramenée au seul effet du cycle électoral. Les conséquences de la crise sanitaire (confinement, décalage du 2ème tour, décalage du vote des budgets et des taux à juillet...) expliquent en effet l'essentiel de la baisse des investissements. En outre certaines entreprises choisies pour les travaux ont rencontré des difficultés pour respecter leur planning et n'ont pu honorer les commandes, retardant d'autant le démarrage des projets.

S'agissant des communes, la baisse des investissements est encore plus importante (-17,9%) : l'AMF rappelle que la relance dépendra des investissements des communes qui réalisent en effet 63% des investissements du bloc communal. Cette donnée est essentielle à l'analyse de la crise et aux mesures devant être mises en œuvre pour soutenir la reprise.

Sur l'emprunt, les ratios de dette en 2020 restent satisfaisants avec un ratio de désendettement (encours de dette/épargne brute) qui passe de 5 ans en 2019 à 5,4 ans en 2020. Cette augmentation est due à la baisse de l'épargne, l'encours de dette n'ayant augmenté que de 1,2%. En l'absence d'augmentation des investissements, cette légère augmentation peut être due au refinancement d'emprunt et à la mobilisation d'emprunts à taux bas pour baisser le coût de la dette.

Concernant les évolutions pour l'année 2021, la visibilité, essentielle à la relance, n'est pas optimale.

En effet, 2021 cumule plusieurs réformes fiscales majeures avec :

- la suppression de la taxe d'habitation (TH), le prélèvement pour 6 000 communes du produit de TH issu de l'augmentation des taux en 2018 et 2019, l'absence de prise en compte des nouvelles bases foncières des logements sociaux dans le calcul de l'évolution de la compensation de la suppression de la TH, ce qui pénalise les communes sous-compensées ;
- la suppression de 3,4Md€ d'impôts économiques.

Plus particulièrement, s'agissant des intercommunalités, l'AMF souligne la fragilité financière des intercommunalités à moyen terme, d'ores et déjà affaiblies comme le démontre ce rapport (épargne brute et nette en baisse, recettes de fonctionnement en baisse, hausse des charges de fonctionnement, dette en hausse etc.). En effet, les circonstances actuelles leur interdisent toute visibilité sur leurs dépenses et leurs recettes futures.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont certains montants ne sont pas compensés (notamment les parts additionnelles concernant la taxe GEMAPI et les EPCI à contributions fiscalisées), ainsi que la suppression d'une partie des valeurs locatives des établissements industriels (qui a un fort impact sur la cotisation foncière des entreprises et la taxe sur le foncier bâti) auront des effets significatifs pour les EPCI qui ont pourtant besoin de dynamisme dans leurs recettes afin de reconstituer de l'épargne et ainsi investir.

De plus, de nombreuses entreprises – aujourd’hui encore « *sous perfusion* » financière – risquent de fermer définitivement à court terme, ce qui aura un impact sur les recettes fiscales, mais aussi et plus généralement sur l’emploi, la pauvreté et les difficultés de leurs habitants. Enfin, les recettes fiscales futures risquent de subir l’effet de la crise sanitaire de 2020, ce qui pourrait avoir un impact dès 2021 sur la CVAE que perçoivent les intercommunalités à FPU (comme le confirme le rapport à plusieurs reprises).

Bien que la « clause de sauvegarde » ait permis de maintenir l’équilibre financier des intercommunalités en 2020, elle ne doit pas faire oublier la perte de pouvoir fiscal qu’elles vont subir avec la réforme des impôts de production (compensation sur la base des taux figés de 2020).

Cette instabilité et l’absence de visibilité à court terme s’accompagnent également de charges nouvelles, contenues par exemple dans le projet de loi Climat ou encore 4D.

Alors que le pays a besoin de collectivités fortes pour engager sereinement le plan de relance économique, et au moment où les citoyens attendent plus que jamais des services adaptés à la situation (habitants fragilisés par la crise, soutien des commerces, nouvelles modalités de travail et de transport etc.), les intercommunalités ont besoin de visibilité sur leurs ressources.

Les intercommunalités vont terminer les investissements dans lesquels elles sont déjà engagées, mais tarderont à investir à nouveau dans l’attente d’une meilleure visibilité sur leurs ressources et leurs charges. Leurs difficultés financières pourraient également avoir un impact sur les relations financières qu’elles entretiennent avec leurs communes membres.

Enfin, pour l’ensemble du bloc communal, les réformes fiscales entrées en vigueur en 2021 auront des conséquences très importantes sur les critères de calcul des dotations et des fonds de péréquation, à compter de leur répartition en 2022. Il est donc indispensable de rénover ces critères, dans l’objectif de disposer de nouveaux indicateurs permettant une répartition plus équitable des dotations. L’AMF suit avec attention les travaux en cours sur ce sujet au sein du Comité des finances locales.

L’ensemble de ces éléments conduit à un risque de hausse des taux de la fiscalité du bloc communal notamment sur le foncier. Selon l’enquête de l’AMF, plus d’un tiers environ des collectivités envisagent d’actionner le levier fiscal, avec notamment une augmentation des taux sur le foncier bâti et sur la TEOM. S’ajoutent aussi des intentions de réduire les allègements fiscaux (abattements, exonérations).

Selon l’enquête de l’AMF, les communes et intercommunalités ont cependant majoritairement prévu de maintenir leurs prévisions d’investissements et de décaler leurs réalisations à 2021. Cette tendance s’inscrit dans les actions menées par l’ensemble du bloc communal depuis le début de la crise pour venir en aide aux populations et soutenir le tissu économique.

Compte tenu de ses marges de manœuvre sur l’emprunt et si les taux se maintiennent à des niveaux attractifs, le bloc communal pourrait choisir d’augmenter légèrement son recours à l’emprunt.

L’AMF estime que le soutien à l’autofinancement du bloc communal est essentiel à la reprise, afin de libérer les arbitrages des ordonnateurs locaux et une mobilisation immédiate des financements.

Il s’agira ainsi de veiller à préserver les ressources fiscales notamment les impôts économiques, avancer la révision des valeurs locatives à 2022 au lieu de 2026 ; revoir la compensation des pertes induite par la crise (600 M€ au titre de la compensation des pertes et 2,1 Md€ d’avance aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) en 2020 alors que les pertes estimées s’élèvent à 6 Md€ pour le bloc communal.

La consommation des crédits de la DETR et de la DSIL votés en lois de finances devra être facilitée. La rigidité et la multiplication des procédures ralentissent en effet la mise en œuvre des projets. L’AMF ajoute que l’avancement d’un an du FCTVA pour les collectivités relevant actuellement du versement en N+2 est évalué à 1,5 Md€, permet une mobilisation des financements. Le coût de cette mesure est d’ailleurs inférieur au coût de toutes les mesures mises en place.

Pour permettre la mobilisation rapide des financements, 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. Ainsi, les marges de manœuvre et les pouvoirs de décisions du préfet de département doivent être renforcés.

Le processus de décentralisation entamé en 1981 doit être réactivé. La recentralisation actuelle entrave la reprise. Ainsi, par exemple, la DSIL exceptionnelle a donné lieu à 571M€ d'autorisations d'engagement mais seulement 9 M€ de crédits de paiement en 2020. L'ensemble des procédures mises en place par l'État (fléchage des dotations, appel à projets, décision du préfet de région) freine en effet la consommation des crédits : chaque année, 20% des montants de la DETR et de la DSIL autorisés par les lois de finances ne seraient pas consommés. Le fléchage des dotations d'investissement ralentit la réactivité des ordonnateurs locaux en excluant des investissements pouvant être immédiatement mis en œuvre.

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

	En milliards d'euros	En % du PIB	2020 / 2019 (en %)
État ¹	282,0	12,2	- 7,2
Organismes divers d'administration centrale	20,8	0,9	5,8
Administrations publiques locales	153,4	6,7	- 1,8
Administrations de sécurité sociale ²	563,2	24,5	- 3,6
Institutions de l'Union européenne	5,1	0,2	9,6
Total des prélèvements obligatoires	1 024,5	44,5	- 4,1

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'appauvrissement continue des finances de l'État doit conduire à une réflexion sur un recentrage de l'État sur ses compétences régaliennes. Un certain nombre de domaines pourrait être transféré en totalité aux collectivités locales comme l'environnement, les politiques de logement, l'offre de soins et l'action sociale et médico-sociale (personnes âgées, handicap, santé scolaire) par exemple. Ce nouveau partage des compétences doit s'accompagner d'un nouveau partage des ressources publiques.

Ainsi, face aux difficultés d'un plan de relance qui peine à démarrer, la gouvernance des finances publiques doit être totalement revue.

Face à la crise, 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 en 2020.

La France est en effet le dernier grand pays centralisé d'Europe : la concentration des décisions par l'État 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.

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.

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.

Ainsi, **l'encadrement des dépenses des 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. **La reconduction des contrats de Cahors 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 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.

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

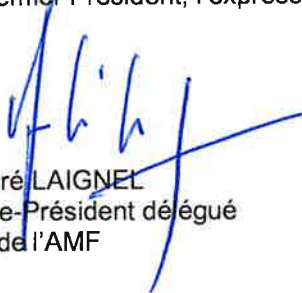
L'évaluation les politiques publiques devra être réalisée par la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes. La décentralisation doit permettre de consolider les missions des Chambres régionales des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques au niveau local, en prenant compte des nouveaux enjeux des collectivités territoriales.

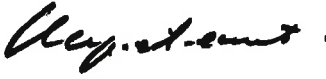
La gouvernance des finances publiques devra aussi agir sur les normes en déterminant un objectif d'évolution. La multiplication des normes n'est pas identifiée dans les évolutions de la dépense publique. L'engagement du Premier ministre concernant la réduction des normes n'est pas atteint. En outre, 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

Enfin, pour soutenir la croissance, l'AMF propose la nationalisation et le cantonnement de la dette Covid. La nationalisation de la dette Covid des collectivités du bloc communal n'augmenterait la dette publique 2020, que de 0,2% (sur la base d'une compensation de 6 Md€ de pertes de recettes et de dépenses induites par la crise sanitaire pour le bloc communal). La nationalisation de la dette Covid permet ainsi de garantir la soutenabilité de la dette, de la compétitivité et de la croissance et d'éviter d'accroître les inégalités territoriales.

Cette nationalisation s'accompagnerait du cantonnement de la dette sur le modèle du dispositif utilisé pour la dette sociale. Le cantonnement de la totalité de la dette Covid aurait l'avantage de garantir la transparence budgétaire notamment pour chiffrer son montant, la crise n'étant pas terminée.

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

