

Les bases de la gestion financière des communes : constats et enjeux pour ce mandat Webinaire : atelier début de mandat

DATE : Mercredi 8 juillet 2020

HORAIRE : 11h – 12h30

INTERVENANTS :

Christian ROBACHE, Maire de Montévrain (77) et trésorier de l'AMIF
Thomas ROUGIER, Secrétaire général de l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales

RÉSUMÉ :

L'atelier a pour objectif de permettre aux nouveaux élus de comprendre les principaux constats sur les finances locales à l'heure actuelle. Nous verrons les enjeux financiers suite à la crise sanitaire avec la présentation du rapport de l'OFGL sorti le 07 juillet 2020, et plus globalement les enjeux pour le mandat qui débute avec les réformes en cours.

Christian ROBACHE a introduit la séance en insistant sur l'importance de ces ateliers de début de mandat. Ce nouveau format permet en effet d'aborder correctement son mandat en y mettant de la pédagogie sur des éléments de langages parfois complexes.

SOMMAIRE :

1. 2
2. 3
3. Le5
 - a. 5
 - b. 6

1. Préambule

Pour aborder le sujet des finances du bloc communal, deux analyses s'imposent :

- Une analyse de ce début de mandat au travers d'un **rapport publié sur les finances des collectivités locales** ainsi qu'une **étude faisant un bilan du dernier mandat du bloc communal**.
- Une analyse des **éléments d'actualités comme la crise sanitaire et la réforme fiscale** qui permettront de donner des perspectives.

- **L'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales**

L'Observatoire des finances et de la gestion publique est une **structure qui réunit à la fois des élus locaux, des représentants d'administration centrale** au sein du Conseil d'orientation ainsi qu'un ensemble d'acteurs liés à l'écosystème des finances locales au sein de son Comité scientifique et technique.

Les rapports de l'OFGL donnent des analyses macro, mais **l'analyse la plus fine et pertinente aura toujours lieu territorialement**, c'est pourquoi l'OFGL a créé la plateforme data OFGL qui est ouverte à tous et donne accès à des informations par collectivité via le site : www.data.ofgl.fr¹

- **Schéma simplifié d'analyse financière des communes**

Il convient de faire **un préambule pédagogique sur le schéma simplifié d'analyse financière des collectivités locales**.

Les finances des collectivités locales **se divisent en une section de fonctionnement et une section d'investissement**. Le pilotage financier des communes doit respecter un certain nombre de règles.

Parmi ces règles, **il a l'équilibre : l'épargne doit venir financer la section d'investissement**. Les excédents des recettes de fonctionnement **aboutissent à un solde qu'on appelle l'épargne brute**, notion essentielle du pilotage financier. De fait, un des principes fondamentaux est **qu'il doit y avoir un excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement**.

Dans la section d'investissement, les premières dépenses sont le remboursement de dettes. Ainsi, **l'épargne brute vient d'abord financer les remboursements des stocks de dettes**.

Les autres dépenses d'investissement sont, pour la majorité des communes, des dépenses d'équipement direct, c'est-à-dire les dépenses qui interviennent sur les actifs des communes (bâtiments, terrains, etc).

Une fois que les remboursements des dettes et des recettes réelles d'investissement sont assurés par l'épargne brute, les autres dépenses peuvent être financées par le reste d'épargne brute.

¹ Le portail de données financières et de gestion du secteur local est ouvert à l'ensemble des acteurs de la gestion publique locale. L'accès est simple et rapide aux données des comptes et des dotations des collectivités locales et fournit un enrichissement continue des données et des fonctionnalités disponibles.

Les collectivités locales, dans leur grande majorité, respectent ces fondamentaux. Notamment ce que l'on appelle **la règle d'or des collectivités : on emprunte uniquement pour les investissements.**

Ces règles différencient les collectivités, où les élus et les agents sont habitués à fonctionner comme tel, d'autres acteurs comme l'Etat.

2. Les éléments de bilan de la précédente mandature

L'un des premiers éléments de bilan est le constat de la poursuite de la **montée en puissance des intercommunalités à fiscalité propre**. La forte progression des dépenses de fonctionnement des groupements à fiscalité propre est visible depuis 2014, de même pour l'investissement et la dette. Toutefois, les dépenses de fonctionnement restent plus importantes pour les communes que pour les groupements à fiscalité propre.

Cette progression sur le dernier mandat est étroitement liée aux différentes réformes mises en place et prolonge une tendance depuis une vingtaine d'année.

L'OFGL a présenté son rapport annuel le 07 juillet au Comité des Finances Locales. Ce rapport présente les taux d'évolutions sur les dernières années :

- les communes et les groupements à fiscalité propre sont dans une période de croissance très faible et mesurée des **dépenses de fonctionnement**. Le taux de 1,1% pour l'année 2019 représente le rythme de l'inflation.
- Pour **les recettes de fonctionnement, la progression continue sur l'ensemble des territoires**. On remarque que cette période est favorable à l'épargne brute². Cela vaut également pour les départements et les régions.
- Les **dépenses d'investissement sont en forte croissance, avec notamment un nouveau record en 2019 de 13,7%**.
Ici aussi, cette phase d'augmentation des dépenses d'investissement correspond à un effet de cycle lié à l'échéance des élections municipales en 2020.
Le bloc communal suit un rythme d'ensemble assez codifié sur l'évolution des dépenses d'investissement. L'année qui va suivre les élections sera plutôt en baisse, mais on observe une reprise tout le long du mandat.
- **Les recettes d'investissement sont plutôt soutenues actuellement**. Elles sont étroitement **liées aux dépenses d'investissement** et sont un moyen de financement pour **résorber la dette**. Le fait majeur à retenir sur les collectivités locales, et en particulier sur le bloc communal, est la **phase de stabilisation de la dette**.

²Soit le solde entre les dépenses et les recettes de fonctionnement.

Ces résultats sont assez encourageants pour engager la période qui vient. **Cependant certains éléments tempèrent légèrement ces résultats.**

Les collectivités ont traversé **un mandat avec des baisses substantielles des dotations globales de fonctionnement (DGF) de l'Etat de 2014 à 2017.** En effet, là où les communes percevaient 100 euros de dotations en 2008, elles perçoivent en 2019 72 euros.

A l'inverse, les impôts et les taxes se sont plutôt très bien comportés sur le dernier mandat grâce à des assiettes assez dynamiques. Les impôts et les taxes ont donc été favorables aux collectivités prises dans leur ensemble bien qu'elles n'aient pas eu recours au levier fiscal. L'utilisation du levier fiscal se rapporte aux augmentations de taux. Sur le dernier mandat, l'effet d'augmentation des taux est moins marqué que sur le mandat de 2008. Les collectivités locales, en particulier le bloc communal, n'a pas utilisé l'augmentation des taux pour compenser les baisses de dotations. Si les impôts et taxes ont été plutôt favorables au bloc communal pendant ce mandat, ils l'ont tout de même été plutôt moins que lors du mandat 2008-2014. Par conséquent, la courbe des dépenses de fonctionnement est très nettement en deçà de ce qu'elle aurait pu être sur le mandat 2014-2020.

Sur les types de postes impactés par ces évolutions de taux :

Au moment où les collectivités du bloc communal ont vu et ont subi les baisses de dotations, **cela a eu un impact sur les postes des achats et des achats externes, mais aussi sur les dépenses d'interventions** (subventions à des tiers, subventions CCAS, etc.)

Durant ce mandat, il faut constater l'effort substantiel réalisé pour diminuer les dépenses.

Toutefois **les frais de personnel sont le seul poste où durant ce dernier mandat, on a observé une évolution plus importante que la projection du mandat précédent.** Après avoir agi sur les achats et sur les subventions aux tiers, le bloc communal est en train d'agir sur sa partie de frais de personnel mais cela intervient plus tard car c'est la partie la plus contrainte liées à des décisions sur les années N-2 voir n-3.

Tous ces éléments sur les recettes et les dépenses sont traduits sur l'épargne brute, qui est comparable en volume sur les deux derniers mandats.

Si nous prenons l'épargne après le remboursement de la dette et non l'épargne brute, nous constatons que le dernier mandat s'est fait avec un niveau d'épargne nettement plus faible que celui espéré.

Durant les prochaines années, l'investissement va être mis en avant car c'est un des éléments de la relance. Avec cette crise, il faut pouvoir dégager un autofinancement qui aide à redynamiser et à participer à la relance économique. Durant le dernier mandat, on observe une baisse conséquente des investissements, jusqu'alors inégalée pour le bloc communal. La baisse des investissements est historique sur les années 2014-2015, et la reprise les années suivantes n'est pas suffisamment importante. **Ce dernier mandat se clôture donc avec un volume d'investissement inférieur de 11%.**

Un focus sur l'investissement en Ile-de-France (hors Paris) :

Les communes et les groupements à fiscalité propre ont connu à peu près la même évolution : une pause un peu surprenante de l'investissement par rapport au cycle et une reprise extrêmement forte en 2019. Les communes en Ile-de-France ont une croissance de plus de 20% sur leurs investissements et 27% pour les groupements.³

Pour préparer les années qui viennent **il est important de voir où en est la dette.** Le dernier mandat pour le bloc communal se **caractérise par une stabilisation de la dette qui est très nette.** Sur les six dernières années, l'évolution de la dette représente 1,2%.

La dette en Ile-de-France, portée par les communes, **est de 11 milliards d'euros** mais diminue par rapport à 2019. La dette des groupements à fiscalité propre progresse de plus de 2,4%.

3. Les éléments de perspectives pour le prochain mandat

a. Impact de la crise du Covid 19

Les collectivités sont impactées sous trois angles :

- Sur certaines recettes fiscales, avec des effets sur plusieurs années.
- Sur d'autres recettes de gestion
- Sur leurs dépenses.

Plusieurs grandes masses du bloc communal vont être potentiellement impactées : la CVAE, la CFE⁴, la taxe de séjour, le versement mobilité, etc.

Environ 36% des recettes fiscales du bloc communal pourraient être impactées par la crise du Covid 19.

Même si les communes ne sont pas dépositaires de la CVAE, il ne faut pas se désintéresser de ce sujet. De manière générale, les impacts sur les recettes fiscales des intercommunalités auront forcément des impacts sur les communes, notamment sur les attributions ou les dotations de compensations reversées.

Le PLFR 3 prévoit une mesure de compensation sur ces pertes de recettes fiscales dû au Covid 19 :

Pour combler ces pertes fiscales, **un mécanisme de compensation est en pleine discussion.** Toutefois, il ne concernera pas les collectivités qui ont d'autres recettes fiscales suffisamment fortes pour compenser les pertes liées au Covid 19. **Les mesures de compensation seront donc partielles.** De plus, pour les autres recettes comme **les recettes tarifaires, il n'y a pas de mesures de compensation prévues.** Dans les collectivités, certaines baisses de recettes tarifaires (exemple : cantine) sont accompagnées par des baisses de dépenses, **qui doivent être prises en compte pour avoir une vision globale.**

³ La cité du grand Paris n'est pas comptabilisée dans ces chiffres.

⁴ (CVAE et CFE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et cotisation foncières des entreprises)

Du côté des dépenses, **nous observons aussi une augmentation des coûts : notamment avec des achats exceptionnels** (masques, équipements spécifiques...), des primes, de gestion informatique, des interventions d'urgence sociale CCAS, des interventions du tissu associatif ou économique, du monde de l'entreprise etc.

Aussi, se posent des **interrogations concernant les modalités pratiques des contrats des prestataires et délégataires, qui ont été signés avant la crise et ne sont pas réalisés.**

Il y a encore **beaucoup de zones d'ombre qui nécessitent des dispositifs de suivi en temps quasi-réel**, dans les collectivités en interne comme pour les administrations liées (CRC, préfectures, DDFiP, etc.)

b. La réforme fiscale

En 2021 la taxe d'habitation sur les résidences principales va disparaître.⁵ Les communes vont récupérer la partie départementale du foncier bâti. Les départements auront désormais une fraction de la TVA à la place du foncier bâti, et les intercommunalités vont percevoir la TVA à la place de la TH.

La fiscalité des communes va donc se **concentrer sur les propriétaires et sur les entreprises.**

Pour mieux comprendre cette réforme, une vidéo de 10 min de l'OFGL:

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/OFGL/capsur9_v2_0.mp4

Cette réforme présente des enjeux multiples parmi lesquels :

- La **compensation à l'euro près** mais hors hausses de taux 2018 et 2019 : quand la bascule se fera en 2021 les hausses de taux en 2018 ou 2019 ne seront pas prises en compte
- les groupements vont percevoir la TVA (ainsi que les départements), l'enjeu fort est qu'il n'y a plus de pouvoirs de taux. Du coup il y aura des **niveaux très disparates de TVA** entre les groupements en fonction des montants des anciennes taxes d'habitation.
- Les taux restent **gelés** sur la TH sur les Résidences Secondaire et Gémapi jusqu'en 2022
- La fiscalité se concentrant sur les particuliers-propriétaires et entreprises, quelles nouvelles formes de la **relation à l'usager/ habitant** ? Cela pose la question de l'intérêt du logement social dans le cadre de cette nouvelle fiscalité.
- La **redistribution de Foncier Bâti entre territoires** implique le foncier bâti ne sera plus forcément dirigé sur les politiques publiques du territoire sur lequel il est prélevé
- La **révision des valeurs locatives** reste nécessaire : enjeu extrêmement important pour la survie de cette fiscalité.
- **Les conséquences sur les dotations et mécanismes de péréquation** vont être importantes, car tous ces fonds sont liés au potentiel fiscal. Or ces notions de potentiel fiscal et financier vont être profondément bouleversés par cette réforme.

⁵ Les maisons secondaires auront toujours un équivalent de taxe d'habitation

Un dernier élément de projection est l'évolution territoriale qui aura lieu sur le prochain mandat. Cette réforme aura des incidences sur les finances, mais les éléments de cette réforme n'étant pas encore connus, ce point n'a pas pu être abordé, mais sera à prendre en compte dans le prochain mandat.

Pour conclure cette présentation, il a **été rappelé que les échanges entre les collectivités sont essentiels pour les années à venir**. En effet, pour une gouvernance optimale, il faut une interaction avec l'Etat mais aussi entre les collectivités. Les **maires ont un rôle majeur à jouer face à ces nombreux enjeux** et il faut faire **confiance aux actions menées sur le territoire** avec la garantie d'un **niveau de formation et de rigueur dans le fonctionnement** de ce tissu local.

FAQ

Q : Quel planning est prévu pour la révision des valeurs locatives ?

R : 2026 pour la mise en œuvre de la réforme et 2023 pour les obligations déclaratives. Cette révision a déjà eu lieu sur locaux professionnels. C'est un travail conséquent pour la DGFIP. Les commissions fixeront les valeurs locatives en 2025 à partir des déclarations qui vont être faites par les propriétaires en 2023. Il y aura un rapport qui sera remis au gouvernement sur ces valeurs locatives.

Q : Comment est-il possible que notre Etat puisse accepter un état comptable sur un exercice en état de fonctionnement déficitaire ?

R : La règle d'équilibre s'impose aux collectivités. Il y a donc la possibilité sur certaines recettes d'investissement, qui sont les ressources propres, d'opérer à un rééquilibrage via le remboursement de la dette et donc de pallier à une éventuelle épargne brute négative.

Dans les territoires en difficulté, il y a souvent l'intervention de la préfecture pour observer ces phénomènes. Néanmoins, la plupart des collectivités sont dans une situation inverse où elles sont excédentaires en recettes de fonctionnement par rapport aux dépenses.

Q : Sur les charges de personnels, hors achat de prestations de services, la majorité de la masse salariale des collectivités sont des employés du secteur public. Sur cet aspect là, à part l'efficience même de leur travail, on n'en peut pas faire grand-chose, à part prendre un nouveau salarié à salaire moindre.

R : Cela fait partie des charges portées par la commune qui sont les plus contraintes. Il y a des opportunités d'optimisation financière comme avec les départs à la retraite : en jouant sur les délais de remplacement. Des collectivités travaillent également sur l'absentéisme, ou la santé au travail. Des cabinets se spécialisent sur le conseil et l'accompagnement des collectivités pour faire baisser l'absentéisme et améliorer la qualité de la santé au travail.

Q : Lorsqu'on a la gestion commerciale d'un lotissement géré par la collectivité et par la commune, a-t-on bien l'obligation de créer un budget annexe et de garder ce budget annexe tant que la commercialisation n'est pas terminée ?

R : Le budget annexe est obligatoire quand il y a un service public industriel et commercial ou pour des questions de zones d'aménagements ou de lotissements. Pour les questions juridiques sur ce point, les élus peuvent se rapprocher de l'AMIF ou contacter les services juridiques de la Banque des Territoires.

Q : Quid de l'égalité fiscale si les locataires ne participent plus fiscalement au travers de la TH aux investissements que la commune fera, contrairement aux propriétaires qui payeront le FB?

R : En effet, cela pose de vraies questions sur la relation aux habitants, aux usagers et aux propriétaires. Est ce qu'on positionne le propriétaire occupant d'une manière différente d'un occupant qui n'est pas propriétaire par rapport au service public ?

Cela rebondit sur la tarification des services publics. C'est une question de relation au territoire : il y a peut-être d'autres liens à imaginer.

Q : Quelles sont concrètement les compensations apportées par l'Etat aux communes dans le cadre de la suppression de la TH ?

R : L'Etat remplace la TH par le foncier bâti des départements. On a donc un jeu de bascule. Les jeux de compensations vont se faire entre territoires. Le foncier bâti qui arrive du département va sûrement être inférieur à la taxe d'habitation, par exemple en Ile-de-France. Un coefficient correcteur va être mis en place pour booster cette part et la ramener au même niveau que la TH.

Ce que paye l'Etat, c'est la TVA qui va être donnée à la ville de Paris, aux groupements à fiscalité propre et aux départements.

Q: Comment estimer le montant de péréquations (FPIC⁶ et FSRIF⁷), très impactant pour certaines communes dans la préparation du budget, alors que les montants ne sont notifiés que très tard dans l'année (juin pour FSRIF, encore plus tard pour le FPIC) ?

R : Durant les dix dernières années on a vu la montée en puissance des dispositifs de péréquations et de redistribution des recettes. Actuellement, 17% de la fiscalité est perçue au nom d'un territoire mais est reversée à un autre territoire (communes vers groupement, ou l'inverse, etc). Le FSRIF est un fond de péréquation propre à l'Ile de France. On est désormais à 350 millions de FSRIF, contre 250 millions en 2014.

Il y a un enjeu de visibilité pour pouvoir monter des dispositifs en mesurant les conséquences à l'avance et savoir si sa collectivité reste dans le droit commun ou pas. Le montant du FPIC, par exemple, n'est toujours pas notifié. Les communes votent d'ailleurs de plus en plus tard les budgets pour ces raisons. Les collectivités peuvent avoir des précisions lors du vote de la loi de finances fin décembre : par exemple si le FPIC augmente ou non. Il faut ensuite que la DGFIP adapte pour chaque territoire. Il faut procéder par estimations tant que vous n'avez pas les informations.

Q : Quelques mots sur la contractualisation ?

R : En contrepartie de stabiliser les dotations de l'Etat (après les baisses importantes), l'Etat a proposé des contrats aux plus grandes collectivités pour contenir l'évolution des dépenses de

⁶ Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

⁷ Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

fonctionnement autour de 1,2%. Si le contrat n'est pas respecté, on vient ponctionner les dotations du montant des dépenses de fonctionnement qui dépasse les objectifs du contrat.

Avec la crise du Covid 19, cette contractualisation est mise en stand by. Le gouvernement souhaite y revenir à terme, mais l'enjeu sur la dette publique locale n'est plus le même qu'il y a trois ans et l'enjeu aujourd'hui est plutôt comment les collectivités peuvent contribuer à l'effort de relance économique.