

Le 8 février 2016

Commission des finances de l'AMF

Compte rendu de la réunion du jeudi 4 février 2016

Les points traités sont les suivants :

- 1) Principales dispositions de la loi de finances 2016 et de la loi finances rectificative
- 2) Réforme de la DGF
- 3) Nouvelles normes comptables concernant les subventions d'équipement
- 4) Congrès 2016

\*\*\*\*

**Philippe LAURENT**, Président de la commission des finances de l'AMF, ouvre la séance.

### Loi de finances pour 2016 et loi de finances rectificative pour 2015

La présentation des dispositions adoptées dans les lois de finances de fin d'année donne lieu à plusieurs questions et prises de position de la part de la commission.

S'agissant de la disposition qui prévoyait d'exclure les **communes carencées en logement social** du bénéfice de la péréquation, **le service finances** indique que cette mesure n'a finalement pas été adoptée dans la loi de finances. **La commission** s'interroge sur les pénalités supportées par ces communes. Il est indiqué que la loi ne modifie pas ce dispositif de pénalités et que les sanctions prononcées par les préfets à l'encontre des communes carencées sont maintenues.

**La Commission** pose la question des modalités prévues pour 2016 concernant la **contribution au redressement des finances publiques** pour les collectivités dont le montant de la dotation forfaitaire est nul.

**Le service finances** précise que la CRFP 2016 reste calculée selon les mêmes modalités qu'en 2015. Le dispositif prévu dans le cadre de la réforme de la DGF pour éviter les situations de « DGF négative » (attribution d'une « moitié » de dotation rénovée pour les communes et EPCI dont la DGF est nulle, auquel s'ajoute le mécanisme, applicable à toutes les communes et intercommunalités, de plafonnement de la contribution à hauteur de 50% de la dotation de l'année précédente) a bien été intégré dans la réforme et devrait donc s'appliquer en 2017, année fixée pour l'entrée en vigueur de la réforme. En revanche, il n'a pas été intégré dans les modalités de calcul de la DGF en 2016 et ne s'applique donc pas cette année. L'absence de solutions dans les lois de finances répondant aux situations de DGF négatives dès 2016 est fortement contestée par les communes concernées.

**La Commission** alerte à nouveau sur les conséquences de la baisse des dotations sur réduction des services à la population et sur un risque de hausse de la fiscalité.

**Philippe LAURENT** rappelle l'action de l'AMF avec la publication de l'enquête en mai 2015 sur la baisse des dotations avec des conséquences sur la réduction des services publics, mais aussi un ajustement via l'investissement.

Suite à la déclaration de secrétaire d'Etat au budget concernant une amélioration de la situation financière des collectivités locales, **Antoine HOME** rappelle qu'il n'existe aucune évolution optimiste de la situation financière des collectivités locales. Il ajoute que la question centrale est celle de l'autofinancement et du poids de la contribution sur les recettes réelles de fonctionnement. Il indique que le véritable levier pour un maintien de l'investissement est le soutien à l'autofinancement. Enfin, la question se pose du niveau de maintien des services publics.

**La Commission** pose la question des **relations de l'AMF avec l'ADF et l'ARF** pour définir un niveau de prélèvement fiscal sur les administrés qui reçoivent en effet sur le même rôle l'ensemble de la fiscalité locale.

**Philippe LAURENT** indique que l'ARF se restructure mais que les liens sont permanents. Il ajoute que les rapports et échanges sont constants avec l'ADF et que la dégradation de la situation financière des départements a déjà des incidences sur les collectivités du bloc communal, la participation des départements à des projets locaux tendant à se réduire avec la baisse des dotations.

**La Commission** pose la question du montant du **FPIC** fixé à 1 Md€ en loi de finances 2016 et souhaite savoir quelle sera son évolution.

**Le service finances** indique que le montant aurait dû s'élever à 2 % des recettes fiscales du bloc communal en 2016, ce qui aurait amené le montant du FPIC à 1,15 Md€, impliquant une forte hausse du fonds (+ 370 M€ au lieu de + 210 M€ de hausses annuelles). La loi de finances pour 2016 a finalement fixé ce montant à 1 Md€ sans tenir compte du pourcentage en recettes fiscales. Elle prévoit par ailleurs une nouvelle progression du FPIC en 2017 afin d'atteindre l'objectif de 2 % des recettes fiscales, le FPIC étant stabilisé à ce pourcentage à compter de 2017. Toutefois, **Philippe Laurent** précise que l'application de cette progression en 2017 ou au contraire le maintien du FPIC à 1 Md€ fait d'ores et déjà l'objet de discussions.

**La Commission** fait remarquer que l'allongement des délais accordés pour recourir aux modalités dérogatoires de répartition du FPIC et le risque de voir la proposition de l'EPCI finalement repoussée peut poser des difficultés d'ajustement budgétaire.

Concernant le **FCTVA** et l'élargissement de son assiette aux dépenses d'entretien des bâtiments et de la voirie, **Philippe LAURENT** indique qu'aucune information n'a été donnée concernant les dépenses éligibles. Les textes d'application concernant ces dispositions ne sont en effet pas encore parus.

**La Commission** estime que la seule mesure véritablement positive en termes de soutien à l'investissement est celle de l'élargissement du FCTVA.

S'agissant du maintien de l'abondement de la **DETR**, il s'agit d'une mesure favorable mais dont la portée réelle risque d'être atténuée : en effet, on constate que dans certains départements, la totalité de l'enveloppe DETR n'est pas consommée du fait de l'insuffisance des projets, en raison du manque de moyens de nombreuses collectivités depuis la baisse des dotations.

Dans d'autres départements, la non consommation des crédits peut résulter de l'abandon en cours d'année de projets ayant initialement obtenu une attribution de DETR. Pour éviter une sous-consommation, il est important que la commission départementale s'accorde avec le préfet pour réagir rapidement afin d'être en mesure de réallouer les crédits non consommés.

Concernant **la nouvelle dotation de soutien à l'investissement**, la Commission souhaite savoir si ces fonds sont compatibles avec d'autres dotations.

**Le service finances** indique que la circulaire du Premier ministre en date du 15 janvier 2016 précise que ces montants sont cumulables jusqu'à 80% du montant du projet. Il est rappelé que cette participation peut s'élever jusqu'à 90% mais pour des dépenses liées à des événements exceptionnels comme par exemple les dépenses à réaliser suite à ces catastrophes naturelles.

**Le service finances** présente les **modifications de normes comptables** applicables aux subventions d'équipement. Pour **Philippe Laurent**, il s'agit d'une mesure cosmétique ; mesure souhaitée par les grandes villes

**Antoine HOME** rappelle la demande de l'AMF en faveur de la perception par les collectivités locales d'une partie des frais de gestion perçus actuellement par l'Etat.

Concernant l'appréciation des **ZRR** au niveau des périmètres intercommunaux, **la Commission** alerte sur les conséquences des nouvelles cartes intercommunales sur la qualification des ZRR. Dans le département de la Haute-Loire par exemple, le nombre d'intercommunalités devrait être divisé par 5, impliquant la création d'EPCI beaucoup plus grands, la hausse de la densité et par conséquent la perte du classement en ZRR et des dispositifs liés à ce classement (notamment pour les maisons de retraite, les associations d'aide à domicile..., alors même que ces associations sont créatrices d'emploi en milieu rural). Cette question constitue un enjeu d'aménagement du territoire.

Afin d'éviter ces impacts négatifs pour les territoires concernés, une solution pourrait être de ne pas prendre en compte les communes dépassant une certaine taille démographique dans le calcul de la densité du territoire intercommunal, pour l'appréciation du classement en ZRR.

**Philippe LAURENT** rappelle que l'AMF s'est battue pour conserver le périmètre communal. Plus largement, il indique que l'élargissement des périmètres intercommunaux aboutit à un nivellement des territoires vers la moyenne et empêche de prendre en compte leurs spécificités. Il ajoute que l'AMF va adresser un courrier au ministre pour demander la réouverture de ce dossier et signaler l'urgence compte tenu des impacts sur les territoires les plus défavorisés. **Philippe LAURENT** prend notamment acte de la motion de l'AD de Haute Loire contre la réforme des périmètres des ZRR qui entraîne un déclassement de nombreuses communes en difficultés économiques notamment. Il ajoute que cette question sera inscrite à l'ordre du jour du prochain Bureau de l'AMF.

Concernant la **révision des valeurs locatives**, **Philippe LAURENT** indique que, si cette révision est nécessaire compte tenu de l'obsolescence de valeurs locatives, il indique que le raisonnement via des moyennes dilue la connaissance des territoires en éliminant les différences.

**La Commission** estime que la simulation des réformes proposées permettrait d'éviter des erreurs graves pénalisant les territoires. Dans ce contexte, **Antoine HOME** rappelle que ces simulations auraient permis de limiter la multiplication des transferts de charge et prend pour exemple la mise aux normes des équipements publics en matière d'accessibilité (Ad'AP).

De manière générale, **la Commission** estime que le **rôle de la commune** va changer et qu'il est nécessaire de réinventer un nouveau modèle communal.

**Philippe LAURENT** indique que sur sa commune, il va devoir fermer progressivement les services d'aide à domicile. La réduction des services à la population constitue un risque social important à terme. Pour perdurer, le modèle social devra recourir au paiement supplémentaire par les usagers. Il regrette que l'accroissement du PIB ne s'accompagne d'aucune amélioration pour les usagers du service public.

**La Commission** indique que la réduction des services est déjà notable concernant les crèches, et que, en milieu rural, le service privé ne se développe pas en l'absence de rentabilité. **Philippe LAURENT** ajoute que le secteur privé ne prend pas le relai du service public dans les quartiers pavillonnaires.

Concernant la **compensation fiscale en matière de logement social**, **Philippe LAURENT** indique que la compensation de ces abattements fait partie des variables d'ajustement donc d'une minoration de plus en plus importante depuis 2009. La compensation des communes au titre de l'abattement de TFPB dans les QQPV auraient dû descendre entre 15 et 20% dès cette année. Mais l'article 33 de la LF pour 2016 maintient une compensation à 40% de l'abattement. Toutefois, l'AMF estime que cette compensation, bien que rehaussée, reste insuffisante et un courrier a été envoyé au ministre sur ce sujet à la demande du Bureau de l'AMF du 14 janvier 2016.

## Réforme de la DGF

**Philippe LAURENT** rappelle que l'examen de propositions alternatives au dispositif adopté en loi de finances pour 2016, sur la base des schémas intercommunaux adoptés fin mars, se déroulera d'ici fin juin 2016.

**La Commission** signale différents points qui soulèvent des difficultés :

- la répartition de la dotation de centralité et la pertinence du dispositif pour certains territoires (impact de la puissance 5, territoire guyanais..),
- la mesure de la centralité pour les bourgs-centre en milieu rural,
- l'absence de prise en compte du critère de superficie,
- l'insuffisante prise en compte de la voirie,
- la prise en compte de l'accueil de population touristique,
- la situation des communes et EPCI en DGF négative.

Sur ce dernier point, **la Commission** rappelle que les communes assurent des fonctions régaliennes au nom de l'Etat. Cette réalité implique qu'elles bénéficient d'une attribution au titre de la DGF, en contrepartie de l'exercice de ces missions. Cela s'oppose à ce que certaines communes ne perçoivent plus aucune DGF du fait notamment de l'impact cumulé de leur contribution au redressement des finances publiques. Lorsque ces situations de DGF négative sont liées à un niveau élevé de recettes, le traitement doit être fait au niveau du FPIC et non de la DGF.

**Philippe LAURENT** rappelle que l'AMF reste opposée à la dotation de centralité. Il rappelle que, contrairement aux autres pays d'Europe, les maires sont des représentants de l'Etat central ; à ce titre, l'AMF estime le lien entre la commune et l'Etat subsiste.

**Philippe LAURENT** regrette l'éclatement des associations d'élus du bloc communal qui affaiblit l'action de l'AMF.

Il rappelle l'action de l'AMF qui a permis d'éviter notamment l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel, limiter le seuil des intercommunalités à 15 000 habitants et a porté la loi sur les communes nouvelles : 1 090 communes se sont regroupées en 317 communes en 2015.

Enfin, l'AMF continue de défendre le « fait communal » et rappelle que sans l'AMF, la situation du bloc communal aurait été encore plus gravement atteinte.

**Philippe LAURENT** propose à la Commission de poursuivre le débat lors de la prochaine commission.

### Points divers

La Commission pose la question de la limitation du niveau d'emprunt à 50% du besoin d'emprunt qui serait fixé par la Caisse des Dépôts et consignations et souhaite que l'AMF intervienne pour desserrer le plafond.

Une réponse sera apportée par les services sur les dispositifs de fiscalité à mettre en place dans les cas où l'élargissement du périmètre intercommunal conduit à la présence simultanée sur un même territoire de plusieurs dispositifs fiscaux (taxes additionnel, zonage, fiscalité professionnelle unique, etc.)

**Prochaine réunion de la commission le jeudi 7 avril 2016 de 14h30 à 17h00 à l'AMF**