

Réunion téléphonique

Analyse financière en début de mandat : comment intégrer les impacts de la crise sanitaire et de la réforme fiscale dans les budgets ?

Compte rendu de la réunion téléphonique du 22 septembre 2020

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Paul BRODOLIN, expert associé, et Sylvie JANSOLIN, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Type structure	Nom structure	Département
Communauté de communes	Pontivy Communauté	56
Commune	Avensan	33
Pays/PETR	Pays de Haute Sarthe	72
Communauté d'agglomération	Lubéron Monts de Vaucluse	84
Commune	Neuvy-sur-Allier	3
Commune	La Souterraine	23
Commune	Caudrot	33
Métropole	Metz Métropole	57
Commune	Pipriac	35
Communauté d'agglomération	La Porte du Hainaut	59
Commune	Petit-Couronne	76
Commune	Mézidon Vallée d'Auge	14

PRÉSENTATION

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Introduction

La présente réunion a pour objet l'analyse financière en début de mandat, laquelle a lieu, cette année, dans le contexte de la covid-19. Cette analyse fait néanmoins partie des actions que les collectivités locales doivent mener au début de chaque mandat, afin de dresser un état des lieux des opérations financières des six années précédentes et de se projeter dans l'avenir (apprécier la faisabilité du projet de plan d'équipement, répondre à des questions particulières, etc.). L'analyse financière constitue de plus en plus un document indispensable pour les partenaires financiers (banques pour les demandes d'emprunt, départements et régions pour les demandes de subvention, etc.). L'analyse financière s'insère dans un cadre précis, comme le projet de territoire ou les choix de la collectivité en matière d'organisation du service public.

De nombreuses questions ont trait aux textes parus dans le courant de l'été, à savoir la loi de finances rectificative (laquelle consacre la clause de sauvegarde fiscale) et la circulaire du 24 août dernier relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales liées à la gestion de la crise sanitaire. Nous nous attacherons donc à étudier la meilleure façon de construire une analyse financière dans le contexte que nous connaissons depuis quelques semaines.

1. Schématiser le budget d'une collectivité locale

Le budget d'une collectivité locale est caractérisé par un certain nombre de particularités qui le distinguent de celui d'une entreprise, comme l'absence de recherche d'excédents. L'un des grands principes fondateurs est celui de l'équilibre budgétaire.

Principe d'équilibre budgétaire

Chaque année, la collectivité a l'obligation de voter un budget à l'équilibre, ce qui signifie :

- Que les dépenses et les recettes de chaque section (section de fonctionnement et section d'investissement) doivent être équilibrées. Bien entendu, cet équilibre ne peut se maintenir en cours d'année, de sorte que le budget de fin d'année ne peut être identique au budget initial.
- Que la collectivité est dans l'obligation de respecter le principe d'équilibre réel, qui impose que le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir soit inférieur ou égal au montant des ressources propres. En d'autres termes, la collectivité doit être solvable et non pas surendettée.

Corollaire de ce principe, les dépenses et les recettes doivent être évaluées de manière sincère et de manière annuelle, de façon à respecter cet autre principe budgétaire qu'est celui de la vérité.

Construction de l'équilibre budgétaire

La diapositive n° 6 du support de présentation illustre autant que possible ce qui nous semble devoir être la construction de l'équilibre budgétaire. La plupart du temps, on constate un excédent – c'est-à-dire des recettes supérieures aux dépenses – dans la section de fonctionnement. Cet excédent dégage une épargne brute qui sert, entre autres, à financer les investissements, au même titre que les subventions que la collectivité perçoit ou les emprunts qu'elle contracte. La même diapositive

présente également un schéma sur les soldes intermédiaires de gestion L'épargne de gestion et l'épargne brute sont deux notions distinctes. La seconde tient compte du remboursement des intérêts de la dette, tandis que la première tient compte à la fois du remboursement des intérêts de la dette et du remboursement du capital de la dette. *Indicateurs de référence*

Un certain nombre de standards gouvernent la réalisation d'une analyse financière prospective. Ils visent à définir les actions à mettre en œuvre pour respecter le principe d'équilibre budgétaire :

- 1°) L'épargne nette doit être toujours positive.
- 2°) Le fonds de roulement doit toujours être supérieur à au moins une trentaine de jours de dépenses.
- 3°) Le ratio de capacité de désendettement doit être inférieur à dix années. Certains cabinets recommandent douze années plutôt que dix ; ce ratio peut fluctuer selon le type de collectivité. Le ratio de capacité de désendettement correspond au nombre d'années nécessaires pour qu'une collectivité se désendette en y consacrant la totalité de son épargne.

Possibilité de se comparer à d'autres collectivités de même strate et/ou de même régime fiscal : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2020>

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

S'agissant du ratio de capacité de désendettement, de quelle épargne est-il précisément question ? Quelle épargne doit-elle être rapportée à l'annuité ?

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Il s'agit de l'épargne brute.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Certains disent qu'il convient de retenir plutôt l'épargne de gestion.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette (au numérateur) et l'épargne brute (au dénominateur).

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Le sujet fait débat. En effet, l'épargne brute prend en compte le remboursement des intérêts financiers. Je conseille donc de calculer le ratio sous deux formes : en retenant l'épargne de gestion (avant déduction des frais financiers) et en retenant l'épargne brute (après déduction des frais financiers). Cela permet d'apprécier la différence entre les deux, qui n'est pas toujours très élevée. Intellectuellement, il me paraît toutefois préférable de retenir l'épargne de gestion, c'est-à-dire uniquement l'activité, hors de toute notion de frais financiers. Pour autant, la DGCL, qui publie les ratios de référence retient l'épargne brute.

Par ailleurs, la durée de dix années associée au ratio de capacité de désendettement n'est pas dépourvue de sens, la durée des emprunts souscrits par les collectivités locales était généralement comprise entre quinze et vingt ans. Par conséquent, fixer le ratio de capacité de désendettement à dix ans revenait à considérer que la collectivité était à mi-parcours du remboursement de ses emprunts. Depuis, la durée de remboursement des emprunts s'est allongée, certains prêts ont des durées qui

peuvent atteindre quarante ans ! Il convient donc d'interpréter avec prudence la valeur de ces indicateurs de référence.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

L'idée est seulement de rappeler qu'il est généralement admis que le ratio de capacité de désendettement – qui est considéré par la DGCL comme étant le rapport de l'encours de dette sur l'épargne brute – doit être inférieur à dix années, ce qui n'interdit pas de le moduler au cas par cas.

Financement des investissements – Exemples

Sur la diapositive n° 8 du support de présentation figurent deux tableaux qui présentent les modalités de financement des investissements et qui sont à relier à la chaîne de l'épargne. Le premier évoque une amélioration du résultat global de la collectivité : l'épargne, d'une part, et les recettes d'investissement, d'autre part, sont d'un montant supérieur à celui des dépenses sur l'exercice. Autant il est très intéressant de regarder le niveau d'épargne sur une année, autant il est préférable de prendre en compte une plus longue durée lorsqu'il s'agit d'examiner le financement des investissements sur une année financière. En effet, les dépenses d'investissement peuvent grandement fluctuer d'une année sur l'autre, s'étaler sur plusieurs années, etc. Par conséquent, il s'agit de déterminer schématiquement la constitution d'une épargne avec des recettes de fonctionnement supérieures aux dépenses, puis de décider du financement des investissements avec l'épargne dégagée et, le cas échéant, avec les recettes d'investissement et les emprunts.

Décisions modificatives et affectation du résultat

Compte tenu des circonstances actuelles, certains d'entre vous seront peut-être amenés à prendre des décisions modificatives cette année. Voici quelques principes à respecter en la matière.

Tout d'abord, les décisions modificatives et le budget supplémentaire doivent être équilibrés.

La décision modificative a pour finalité d'ajuster les prévisions du budget. Le budget supplémentaire est une décision modificative particulière, qui permet la reprise des reports de l'exercice budgétaire précédent lorsque le budget primitif a été voté sans connaissance de ces reports.

Par ailleurs, la notion de résultat global est en fait un « écart de prévision » constaté en fin d'année budgétaire.

L'excédent de fonctionnement (à savoir l'épargne dégagée augmentée du cumul de l'épargne des années précédentes) doit être affecté selon les règles comptables :

- en priorité, au besoin de financement de la section investissement ;
- et, pour le solde éventuel, en excédent de fonctionnement reporté.

L'objectif de cette affectation est d'autofinancer en priorité les investissements et de réserver le recours à l'emprunt comme variable d'ajustement ultime.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Notre commune connaît un **excédent d'investissements cumulés au fil des amortissements**, car les réalisations en investissement ont été peu nombreuses. **Or, en raison de la crise sanitaire, le budget de fonctionnement est déficitaire cette année.**

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Depuis 2006, l'instruction comptable M14 permet de reprendre un excédent d'investissement au budget de fonctionnement. Pour ce faire, il faut pouvoir prouver que cet excédent ne sert pas, qu'il est exceptionnel et qu'il est dépourvu d'emploi. L'excédent doit donc résulter d'une situation exceptionnelle, comme la vente d'un bien reçu par une donation ou par un legs qui n'était pas prévu.

C'est ce qu'il ressort **des articles L. 2311-6 et D.2311-7 du code général des collectivités territoriales**.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

J'évoquais plutôt une situation exceptionnelle au sens de **la circulaire du 24 août 2020**.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Afin de pouvoir reprendre l'excédent de la section d'investissement au budget de fonctionnement, la procédure de droit commun prévoit une double instruction des dossiers par la DGCL et la DGFIP. Or, le gouvernement s'est efforcé de l'alléger en publiant **la circulaire du 24 août 2020**. D'une part, celle-ci indique que la reprise de l'excédent nécessite une délibération de la collectivité locale motivant sa demande en lien avec les effets de la crise sanitaire. Ceci est très important : il convient de justifier que la crise sanitaire est à l'origine du recours à cette procédure.

D'autre part, plusieurs conditions doivent être réunies. Tout d'abord, un excédent d'investissements doit avoir été constaté au 31 décembre 2019. En outre, cet excédent d'investissement doit être libre d'affectation. Enfin, le compte 1068 doit présenter un solde créditeur suffisant. Une fois ces trois conditions réunies, et sur la base d'un avis comptable validant l'existence de l'excédent d'investissement, la collectivité locale est autorisée à procéder à l'affectation par délibération. Il est très important de notifier dans la délibération que vous suivez cette procédure exceptionnelle à cause de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques.

2. Conduire une analyse financière sur plusieurs exercices

Maintenant que nous avons survolé ces principes budgétaires, quelque peu malmenés par le contexte sanitaire actuel, voyons comment conduire une analyse financière.

Le début de mandat et ses particularités

Bien souvent il s'agit d'abord de dresser un bilan pour exposer les réalisations des dix dernières années (grandes tendances d'évolution des comptes, relations avec l'intercommunalité, impacts des décisions politiques et des circonstances, telles que les réductions des dotations de l'État).

Les premiers mois d'un début de mandat offrent aussi l'occasion de retranscrire dans l'analyse financière de nouveaux choix politiques sur le mode d'organisation de la collectivité, qui méritent une réflexion globale : régie ou délégation de service public, mutualisations etc.

Enfin, de nombreuses municipalités envisagent également de dresser un état de leur patrimoine en début de mandat, afin d'anticiper d'éventuelles cessions. Celles-ci sont comptabilisées, pour les besoins de l'analyse, en recettes d'investissements car il ne s'agit pas de recettes récurrentes.

Les hypothèses de travail de l'analyse prospective

L'analyse financière prospective suppose le respect de quelques règles méthodologiques.

Tout d'abord, il convient d'examiner les tendances passées et, le cas échéant, de les prolonger. On peut aussi anticiper de manière concrète les tendances futures de la collectivité par un dialogue avec les services. Peut-être les dépenses scolaires n'évolueront-elles pas de la même manière que les dépenses pour les équipements sportifs, par exemple. Il s'agit donc d'examiner le passé, puis de déterminer l'évolution des grandes masses budgétaires de la collectivité. À cette étape-là, il convient d'intégrer des investissements dans la programmation pluriannuelle, en gardant à l'esprit que chaque nouvel investissement engendre généralement des coûts de fonctionnement induits. Cette

seconde étape est aussi l'occasion de revoir ses relations avec l'intercommunalité, notamment sur les sujets souvent sources de tensions (attributions de compensations, mutualisations, etc.).

La démarche consiste donc à partir d'une feuille blanche, et à examiner dans le détail les postes susceptibles d'évoluer et à en tirer les conclusions.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Les intercommunalités en difficulté risquent de se tourner vers les communes. Il est donc nécessaire de pacifier le dialogue interne au territoire. Pour ce faire, mieux vaut s'appuyer sur les chiffres d'une analyse financière comme base d'une réduction des attributions de compensation ou des dotations de solidarité.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

Tout à fait. La question des attributions de compensation est très souvent centrale dans les analyses prospectives. C'est la raison pour laquelle une collectivité peut souhaiter intégrer son analyse financière à un pacte fiscal et financier, par exemple. Le pacte financier et fiscal concernera beaucoup de collectivités. En effet, la loi de finances rectificative reporte au 31 décembre 2021 la date butoir pour ratifier un tel pacte, notamment pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique ayant conclu des contrats de ville. Cela signifie que le pacte doit être entériné à cette date ; il n'est pas question de commencer à le rédiger à ce moment-là. D'ores et déjà, de nombreuses collectivités et communes nous contactent pour nous faire part de leurs inquiétudes face aux velléités communautaires de réduire les attributions de compensation dans le pacte financier et fiscal. Or, les règles juridiques existantes doivent être respectées. Pendant l'actuel mandat, une attention toute particulière doit être accordée aux relations avec l'intercommunalité, puisque de plus en plus de communes et d'intercommunalités sont en fiscalité professionnelle unique, ce qui n'était pas encore le cas en 2014. Ces questions se poseront d'autant plus qu'un rapport sur les charges transférées à de nombreuses institutions d'ici 2022 devra être produit au cours des cinq premières années. Il faut donc anticiper.

En outre, des facteurs exogènes peuvent également influencer sur ces questions. Il ne suffit pas de connaître l'évolution des chiffres propres à la collectivité ; encore faut-il également tenir compte des paramètres qu'elle ne peut maîtriser et qui sont souvent au cœur de la mission des cabinets de conseil. Par exemple, comment intégrer dans l'analyse financière la réforme de la fiscalité locale ? Comment évoluera la dotation globale de fonctionnement ? Les taux d'intérêt seront-ils modifiés ? Il faut donc se pencher sur un ensemble de facteurs exogènes, comme la modification de la réglementation ou de la répartition de l'enveloppe des dotations.

Enfin, il convient d'analyser tous les leviers d'optimisation possibles. En particulier, lorsqu'il est question de pacte financier et fiscal pourquoi ne pas revoir la répartition du FPIC ?

Ces quelques idées invitent d'ores et déjà à la réflexion, dans le cadre de la situation sanitaire qui reste très incertaine et dans l'attente du projet de loi de finances qui sortira dans quelques semaines. Elles permettent de brosser le portrait de l'analyse financière prospective classique et de souligner les quelques points de vigilance évoqués à l'instant, notamment en matière de relations intercommunales.

La section de fonctionnement : exemple / Le financement des investissements

Les diapositives n° 13 et 14 du support de présentation donnent quelques exemples d'analyses financières prospectives. Très classiques, ils montrent bien comment l'épargne est dégagée année après année et comment évolue le résultat. Ce sont autant d'éléments chiffrés qui permettent à l'analyse financière de servir à la communication de la collectivité.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Je souhaite attirer l'attention sur **la faible prévisibilité, en ce début de mandat, des politiques d'aides à l'investissement des départements et des régions**, dont les échéances électorales sont à venir. De même, les intercommunalités en sont encore à définir leur politique d'aide. Pour l'instant, les communes manquent donc d'informations concernant les politiques d'aides des autres collectivités. Seule la politique d'aide de l'État est connue, à travers son plan de relance.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Cela fait effectivement partie des points de vigilance. Le projet de loi de finances, qui sera présenté dans quelques jours et sera ensuite débattu pendant tout l'automne, apportera peut-être des éléments de réponse. Il y a encore quelques semaines, les départements et les régions aidaient les entreprises plutôt que les collectivités. Nous connaissons une année tout à fait différente des autres sur cet aspect-là.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Il est encore un peu tôt. Certaines collectivités n'ont élaboré leur projet de budget qu'en juillet.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Il faudra déjà **analyser les effets du Covid dans les collectivités. La CVAE, notamment, impactera fortement les intercommunalités en 2021**. Un tel décalage dans le temps est compréhensible.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

L'incertitude pesant sur la fin du mandat est d'autant plus lourde que les effets de la crise ne seront guère connus qu'à partir de 2022-2023 et seront très différents d'un territoire à l'autre

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Tout à fait. Nous reviendrons sur ces aspects un peu plus loin, mais une analyse financière requiert un minimum de visibilité. Or, celle-ci fait bien plus défaut cette année que les précédentes. Le principal risque encouru par les communes et les EPCI sera celui de l'évolution de la fiscalité économique et de la CVAE l'année prochaine. Pour cette année, la clause de sauvegarde fiscale permettra peut-être à dix ou douze mille collectivités de ne pas constater de baisse, mais rien n'est encore prévu pour l'année prochaine.

Cela nous amène tout naturellement à évoquer des aspects qui interrogent à juste titre, puisque le nouveau mandat 2020-2026 sera marqué, entre autres choses, par la fameuse réforme de la fiscalité locale, dans l'attente du très attendu projet de loi de finances.

3. Intégrer la réforme de la fiscalité locale à l'analyse

Schéma de la réforme de la fiscalité locale pour une commune

La diapositive n° 16 du support de présentation propose un schéma de la réforme de la fiscalité locale pour une commune. Je me suis intéressé au cas le plus simple, sans augmentation de taux et avec une évolution constante des bases. Il s'agit de rappeler que, l'année prochaine, les communes ne toucheront plus la taxe d'habitation, sauf celle qui sera payée par les 20 % de redevables les plus aisés. La ressource jusqu'alors assurée par la perception de la taxe d'habitation sera remplacée par de la taxe foncière prélevée par les départements. Ceux-ci, à leur tour, percevront de la TVA en lieu et place de la taxe foncière. *In fine*, c'est donc l'État qui assumera la charge de la suppression de la taxe d'habitation, en la finançant par de la TVA.

À l'échelle de la commune, une ressource est donc remplacée par une autre. Jusqu'à présent, chaque commune et chaque EPCI votait le taux de la taxe d'habitation. L'année prochaine, les communes ne voteront plus ce taux, mais un taux de taxe foncière intégrant celui du département. Vous voyez tout de suite la logique : le produit de taxe d'habitation, qui sera levé sur le territoire de la commune, ne sera pas le même – sauf exception – que le produit de taxe foncière levé par le département sur le territoire de la même commune. Par conséquent, la commune recevra un taux qui ne correspondra pas à l'enveloppe financière de la taxe foncière 2020. Afin de pallier ce différentiel, un coefficient correcteur a été prévu, dont nous commençons à comprendre la façon dont il fonctionnera et qui sera figé dans le temps.

Par exemple, vous pouvez voir sur le schéma que la taxe d'habitation disparaîtra en 2021. La commune ne votera donc plus de taux de taxe d'habitation. En tenant compte de l'évolution des bases sur le rythme de l'inflation constatée en 2019, la commune perdra 862 000 euros de recettes de taxe d'habitation, tandis qu'elle encaissera environ 2 476 000 euros de produit de taxe foncière. La taxe foncière du département rapportera plus d'argent que la taxe d'habitation communale supprimée, il faudra appliquer un coefficient correcteur (0,836) pour revenir au niveau de 2020.

Il est important de rappeler que, contrairement à ce qui s'est passé en 2010-2011 au moment de la réforme de la taxe professionnelle avec le mécanisme du FNGIR, la compensation sera dynamique dans le temps. Les bases continueront donc à évoluer et à générer des recettes supplémentaires. Par conséquent, le mécanisme ne se réduira pas à l'application d'un taux départemental à une base figée, corrigée par un coefficient correcteur.

Il faut bien comprendre que les communes perdront le dynamisme de la base de taxe d'habitation, remplacé par celui de la base de taxe foncière. Elles sont perdantes si le dynamisme de la base de taxe d'habitation était supérieur à celui de la base de taxe foncière. C'est ce que nous constatons surtout dans les grandes villes. . C'est pourquoi les nouveaux élus ont dénoncé, sans doute à juste titre, l'effet pervers de ce mécanisme qui, quoique plus satisfaisant que celui, figé, du FNGIR, découragera l'investissement, notamment dans l'habitation à loyer modéré.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Le taux que nous voterons en 2021 sera-t-il bien la somme du taux de taxe foncière bâtie de la commune et de celui de la taxe foncière bâtie du département ?

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Le taux que vous voterez en 2021 tiendra également compte des corrections d'assiette et d'abattement, puisque les bases de taxe foncière départementale et les taux d'abattement départementaux ne sont pas nécessairement identiques à ceux de la commune. La correction portera soit sur la base, soit sur le taux, mais ce ne sera pas exactement comme sur le schéma, dont la présentation est simplifiée. Du fait d'abattements, du fait aussi de la prise en compte des rôles supplémentaires, il n'est pas encore possible de déterminer le taux de l'année prochaine. Le taux sera approximativement égal à l'addition des deux taux, mais les services fiscaux vous communiqueront probablement votre taux de référence.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

En général, nous votons simultanément notre budget et notre taux en décembre. Je suppose qu'il ne pourra en être de même cette année.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

L'année prochaine, il faudra sans doute modifier votre calendrier. Cela me paraît préférable. Vous aurez un nouveau taux de taxe foncière. Nous verrons comment tout cela se matérialisera sur les états de vote des taux MI 1259.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Au titre de la taxe d'habitation, il restera encore celle des résidences secondaires, à soustraire du produit global de la taxe d'habitation supprimée.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

J'en déduis qu'il sera très difficile aux contribuables de savoir si la commune aura augmenté ou diminué ses taux en 2021.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Oui, le mécanisme sera de toutes les façons très peu lisible, surtout pour ceux qui, effectivement, continueront à payer la taxe d'habitation. Le projet de loi de finances pour 2021, qui sortira dans quelques jours, pourrait tout remettre à plat... Aujourd'hui, il est donc difficile de s'y retrouver, bien que l'enjeu soit important. C'est pourquoi il faut inciter à la prudence et attendre de connaître tous les éléments d'information pour voter des taux exacts.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Aurons-nous le pouvoir d'augmenter le taux de taxe foncière qui nous sera annoncé ?

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Oui, vous pourrez continuer de modifier votre taux de taxe foncière. Ce ne sera pas lié aux autres taxes. Auparavant, les règles de lien étaient essentiellement liées à la taxe d'habitation. L'une d'entre elles interdisait d'augmenter le foncier non bâti davantage que la taxe d'habitation. Désormais, la taxe foncière sur le bâti s'est substituée à la taxe d'habitation. Par conséquent, vous ne pourrez augmenter le foncier non bâti davantage que la taxe foncière sur le bâti. Ceci étant, vous aurez encore ce pouvoir de taux sur la taxe foncière sur les propriétés bâties l'année prochaine (du moins, en l'état actuel de la législation).

COMMUNE DE NEUVY-SUR-ALLIER

Dans le tableau figurant sur la diapositive n° 16 du support de présentation, qui est, par ailleurs, très clair, figure en rouge le taux de 37,62 %. Pourriez-vous m'indiquer comment vous aboutissez à un tel taux ?

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Il s'agit de la somme du taux de taxe foncière bâtie de la commune en 2020 (18,20 %) et du taux de la taxe foncière bâtie du département (19,42 %) indiqué à gauche du tableau.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Je suppose qu'il faut ensuite appliquer le coefficient correcteur de 0,836 à la somme de ces deux taux.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Une fois la somme des deux taux appliquée à la base, il apparaît que le produit perçu est supérieur à celui qui était perçu avec la taxe d'habitation.

En fait, il faut comparer deux calculs. Le premier calcul consiste à additionner le produit de taxe d'habitation avec le produit de taxe foncière en 2020. Dans notre exemple, ce produit global s'élève à 2 045. En 2021, la taxe d'habitation est soustraite, tandis que la base de taxe foncière bâtie est multipliée par le taux de taxe foncière de la commune (18,20 %), auquel il est ajouté celui du

département. Le résultat étant de 2 476 (soit un nombre supérieur à 2 045), cela signifie que la taxe foncière du département génère sur la commune un produit fiscal supérieur (+ 431 000 euros) à celui que dégageait la taxe d'habitation. On parle de « communes surcompensées », lesquelles doivent être ponctionnées ou prélevées en conséquence. C'est la raison pour laquelle le coefficient correcteur est inférieur à 1.

Encore une fois, ce n'est pas parce que la commune est surcompensée et qu'elle affiche un coefficient correcteur inférieur à 1 qu'elle se trouve gagnante ou perdante du fait de la réforme de la fiscalité locale. En réalité, il n'y a pas de perdants ni de gagnants, du moins en 2021. Si la taxe foncière bâtie du département n'était pas de 19,42 %, mais de 13 %, l'effet aurait été inverse. Le produit de taxe foncière départementale étant inférieur à celui de la taxe d'habitation, la commune aurait été sous-compensée et aurait obtenu un coefficient correcteur supérieur à 1, mais le résultat aurait été le même. La surcompensation génère un coefficient correcteur inférieur à 1 et la sous-compensation génère un coefficient correcteur (coco) supérieur à 1, pour rétablir l'équilibre ancien. Les vrais perdants sont les communes qui avaient une dynamique de base de taxe d'habitation beaucoup plus élevée de celle de la taxe foncière. Nous le soulignerons d'ailleurs dans les points de vigilance.

La réforme du point de vue des EPCI et des départements

La réforme est différente du point de vue des EPCI. Contrairement aux communes, les EPCI ne percevront pas de taxe foncière pour compenser la perte de taxe d'habitation. Comme les départements, ils percevront une fraction de TVA. En 2021, la dynamique de base fiscale d'une commune sera celle de ses bases foncières.. Ce n'est plus le cas pour les EPCI. Toutes les compensations évolueront au rythme de l'évolution de la TVA.

Points de vigilance de la réforme

Les diapositives n° 18 et 19 du support de présentation recensent quelques points de vigilance. L'un d'entre eux est la déconnexion de l'impôt local désormais plus forte. Celle-ci existait auparavant – de nombreux mécanismes correctifs existent déjà –, mais elle sera désormais plus importante.

Un autre point de vigilance porte sur les contributions fiscalisées et la taxe GEMAPI. En effet, progressivement et jusqu'en 2023, le poids de ces taxes pèsera naturellement de plus en plus sur les propriétaires et les entreprises, c'est-à-dire sur ceux qui acquittent la taxe foncière. Les contributions fiscalisées des syndicats ou la taxe GEMAPI sont des impôts qui s'ajoutent aux autres taxes. Or, l'une de celles-ci disparaît, ce qui modifie la répartition sur la taxe foncière et la CFE.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Les dispositions du plan de relance réduisent de moitié les bases foncières de bâti industriel. Comment compenser les pertes y afférentes ?

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

La diapositive n° 24 du support de présentation aborde le sujet, mais la réponse est dans le projet de loi de finances en cours.

4. Analyse financière, crise économique et plan de relance

Impact fiscal de la crise économique : premières estimations

La diapositive n° 21 du support de présentation reprend les projections du gouvernement sur les impacts prévisionnels de la crise économique sur la fiscalité locale. Les questions qu'elles suscitent sont plus nombreuses que les réponses, et ces prévisions peuvent évoluer en fonction de la réalité

économique. Toujours est-il que la « facture » ne sera connue qu'en 2021. Les EPCI à fiscalité professionnelle unique et les départements seront sans doute les plus impactés. En outre, les impacts seront très différents selon les territoires.

Clause de sauvegarde fiscale (Loi de finances rectificative n° 3 – article 21)

La clause de sauvegarde fiscale a été instituée par **l'article 21 de la loi de finances rectificative promulguée le 30 juillet 2020**. Le mécanisme de la clause est le suivant : les services fiscaux calculent la moyenne des produits perçus par les EPCI et d'autres regroupements spécifiques au titre d'une vingtaine d'impôts en 2017, 2018 et 2019. S'il est constaté un chiffre inférieur à cette moyenne en 2020, l'État compense alors la différence. Le texte de loi liste toutes les impositions concernées (qui correspondent approximativement au compte 73) auxquelles il convient d'ajouter le compte 703 (redevances et recettes exceptionnelles) ; il faut faire la moyenne de leur produit en 2017, 2018 et 2019 et constater une baisse en 2020, pour bénéficier d'une dotation compensatrice de l'État.

En ce qui concerne les modalités de versement de la dotation compensatrice, **l'article 21 de la loi de finances rectificative n° 2020-935 du 30 juillet 2020** dispose que son montant, après notification, fera l'objet d'un acompte qui sera versé en 2020 « sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine ». Il y aura ensuite un ajustement en 2021. Cela signifie que vous n'aurez pas à demander aux services fiscaux si vous pouvez solliciter cette dotation : elle sera automatique, versée dans un premier temps en 2021, puis ajustée en 2021. J'ajoute que la dotation compensatrice ne sera due que pour 2020. Elle ne le sera pas en 2021, bien que les problèmes puissent être plus importants encore.

Le calendrier précis n'est pas encore connu. Il sera difficile de réunir toutes les informations, des obstacles techniques semblent se profiler

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Les recettes d'utilisation du domaine relèvent-elles seulement du compte 703 ou également du compte 706 ?

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Elles ne relèvent effectivement que du compte 703. Il s'agit des concessions et redevances funéraires, droits de services de stationnement, etc. Il est fait une moyenne des recettes du compte 703, à laquelle on applique ensuite un abattement de 21 % pour la compensation (ce qui n'est pas le cas pour la fiscalité, notamment tout ce qui relève du compte 706).

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Le compte 706 regroupe toutes les redevances à caractère sportif ou scolaire, c'est-à-dire les prestations de services.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Le compte 703 recouvre un grand nombre de choses : concessions et redevances funéraires, droits de services de stationnement et de location sur la voie publique, redevance d'occupation du domaine public, redevance pour appareils, ainsi qu'un certain nombre de redevances que je n'ai jamais beaucoup rencontré dans les comptes.

Je tiens à préciser que la dotation compensatrice ne sera pas due s'il s'avère que la diminution observée en 2020 est la conséquence d'une action de la collectivité. Il est évident que si vous avez diminué les tarifs de la taxe de séjour pour 2020 et que vous constatez une baisse, vous ne pourrez prétendre à la compensation.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Indépendamment de la crise sanitaire, il existe déjà un mécanisme de compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle, suite, par exemple, à la faillite d'une grande entreprise ou à l'arrêt d'une centrale nucléaire. Dans ces situations exceptionnelles, il existe un mécanisme de compensation sur trois années consécutives, par lequel l'État atténue progressivement la baisse du produit fiscal correspondant. Ce dispositif a été étendu par un décret de juin 2019 aux différentes composantes du produit de la contribution économique territoriale (CET).

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

Ce décret est toutefois difficile à mettre en œuvre. En effet, les conditions sont désormais plus difficiles à réunir. Nous l'évoquons parce qu'il existe, mais il est vraiment difficile de le mettre en œuvre pour des collectivités dont le territoire accueille plusieurs grandes entreprises.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

À titre d'exemple, la collectivité de Béthune pourrait bénéficier de ce mécanisme après la fermeture de l'usine Bridgestone. Une collectivité qui perd une grande entreprise sur son territoire voit une partie non négligeable de ses habitants émarger au chômage. Ce mécanisme vise donc à répondre à ce genre de choc industriel important, quoique sur une durée assez brève de trois ans.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

Le fait que cette clause de sauvegarde existe permet, à tout le moins, d'adopter une approche prudente et de se dire qu'en cas de crash fiscal et économique sur le territoire, les fondamentaux de l'analyse financière seront en quelque sorte « garantis » par la clause de sauvegarde.

Traitement des dépenses liées à la crise covid-19 (Circulaire du 24 août 2020)

La circulaire du 24 août 2020 permet d'étaler les dépenses liées à la crise du Covid-19. Celles-ci sont résumées à la diapositive n° 23 du support de présentation. Ces dispositions ont été longuement débattues entre ceux qui souhaitent inscrire les charges directement liées à la crise à la section investissement et ceux qui s'y opposaient. Finalement, le gouvernement s'y est refusé, mais autorise exceptionnellement l'étalement sur cinq ans de certaines charges directement liées à la gestion de l'épidémie. C'est cette même circulaire qui permet la reprise, à la section de fonctionnement, de l'excédent d'investissement (reprise que nous avons évoquée plus haut).

J'ajoute qu'il est important d'intégrer la clause de sauvegarde fiscale à l'analyse financière. En effet, beaucoup de communes seront soumises à la pression de leurs intercommunalités pour réduire les attributions de compensation, et beaucoup d'intercommunalités justifieront des baisses d'attribution de compensation par la diminution de leurs ressources fiscales. Or, du fait de l'existence de la clause de sauvegarde, aucune baisse de ressources ne sera observée en 2020.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Ce genre d'argument ne vaudra toutefois que pour 2020.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIÉ A TERRITOIRES CONSEILS

La loi permet de modifier les attributions de compensation à la majorité simple du conseil communautaire en cas de baisse significative du produit fiscal : il faut quand même que la perte de base d'imposition conduise à une perte globale de produits. En 2021, il faudra donc constater en fin d'année une perte par rapport à 2020. La baisse des attributions de compensation à ce prétexte ne pourra donc intervenir avant 2022. Or, de nombreuses communes signalent que leurs intercommunalités envisagent déjà de diminuer les attributions de compensation. Or cela ne se fait pas n'importe comment. Il existe des règles à respecter, dont certaines font l'objet de nombreuses

réponses ministérielles. La diminution des attributions de compensation doit se fonder sur des chiffres et non sur des *a priori*. Du fait de la clause de sauvegarde, il ne devrait pas y avoir de baisse en 2020.

COMMUNE DE PETIT-COURONNE

Nous recourons à un intervenant extérieur avec lequel nous avons rendez-vous. Or, **la nouvelle équipe municipale, si elle connaît son programme, en mesure mal la faisabilité, laquelle doit être étudiée plus finement.**

COMMUNE DE NEUVY-SUR-ALLIER

Sur les petites communes comme la nôtre, qui compte 1 500 habitants, **les élus ne sont guère férus d'analyse financière prospective.** En tant que nouvel élu ayant exercé une profession financière, cette réticence n'est pas sans poser un problème.

COMMUNE DE MEZIDON VALLEE D'AUGE

En ce qui nous concerne, en tant que commune nouvelle, nous avons **de grandes difficultés à nous projeter dans le temps lorsque nous élaborons des analyses financières. Chaque fois, nous résultats sont remis en cause par nos dotations.** Ainsi, lorsque nous annonçons des perspectives négatives, l'inverse se produit. Il n'est pas facile de se projeter lorsque nous sommes dépendants des dotations de l'État.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Cela vient du fait que vous êtes une commune nouvelle : les lois changent chaque année.

COMMUNE DE MEZIDON VALLEE D'AUGE

Nous avons des informations sur ce qui se passera jusqu'en 2022, mais ignorons tout de ce qui adviendra ensuite.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Personne ne sait vraiment ce qu'il se passera après 2022. La réforme de la taxe d'habitation s'accompagnera nécessairement d'une réforme des indicateurs de référence.

COMMUNE DE MEZIDON VALLEE D'AUGE

C'est précisément sur ce point que le bât blesse.

PAUL BRODOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Vous avez raison. De toutes les façons, il n'y aura pas d'impact avant 2022, puisque nous ne pouvons nous servir que des éléments de fiscalité de l'année précédente. Il faut donc attendre de voir comment tout cela se met en place. Les rapports qui auraient dû être remis avant l'été ont été reportés du fait de la crise sanitaire. Nous attendons maintenant le projet de loi de finances pour savoir ce qu'il en sera.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Vous faites allusion au potentiel financier et fiscal. Cet indicateur perd de son intérêt. Nous constatons depuis un certain temps qu'il est progressivement remplacé par la notion de revenu fiscal moyen des habitants de la collectivité (par rapport à la moyenne nationale) pour déterminer, en conséquence, les collectivités dites riches ou pauvres. Cet indicateur tend à se substituer à celui du potentiel fiscal, qui évolue de moins en moins.

COMMUNE DE MEZIDON VALLEE D'AUGE

Certes, mais nous savons que l'État a davantage besoin d'argent qu'il ne peut en redistribuer aux collectivités.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

L'état privilégie la sauvegarde de l'investissement local. Les objectifs du plan de relance sont précis : le fonds d'investissement profitera au tourisme (car d'importants investissements de modernisation sont nécessaires), au secteur médico-social (qui sera le plus touché), à l'écologie et aux énergies. Certains secteurs bénéficieront donc plus facilement de subventions que les autres. Il faudra continuer à investir, mais en privilégiant les secteurs ciblés.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :
par téléphone au 0970 808 809
par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.