

**Monsieur Pierre MOSCOVICI**

Premier président  
Cour des Comptes  
13, rue Cambon  
75100 PARIS cedex 01

Paris, le 3 novembre 2021

### **Transmission par courrier électronique**

Monsieur le Premier président,

Par courrier en date du 4 octobre, vous nous avez adressé le projet de rapport intitulé « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – fascicule 2 ». Ce projet appelle de notre part les éléments de réponse exprimés dans le présent courrier.

#### **1- Une opportune mise en exergue des conséquences préoccupantes des récentes réformes de la fiscalité locale**

La Cour souligne à juste titre que les réformes de la fiscalité locale ne relèvent malheureusement pas d'une démarche de rationalisation de la fiscalité locale mais résultent d'objectifs ayant fait fi des considérations de résilience des budgets locaux : « (...) la modification du panier fiscal des collectivités étant la conséquence indirecte de mesures destinées aux acteurs privés »<sup>1</sup>.

France urbaine partage les préoccupations de la Cour à l'égard de réformes :

- entraînant une déterritorialisation (« Le remplacement de la taxe d'habitation (pour les EPCI) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sans assiette locale, renforce la perte de lien avec le territoire »<sup>2</sup>) ;
- conduisant à une rigidification des budgets locaux (« En particulier, les collectivités sont plus dépendantes à la conjoncture économique, elles perdent une part importante de leur pouvoir de taux et le lien entre leurs compétences et leurs ressources n'est pas toujours assuré »<sup>3</sup>) ;
- ayant des effets de bords insuffisamment anticipés (« La réforme de la fiscalité locale pourrait également avoir un impact désincitatif pour les communes concernant la réalisation de logements sociaux puisque ceux-ci sont exonérés de TFPB sur de longues durées alors qu'ils génèrent de la TH »<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Page 34.

<sup>2</sup> Page 8 ; cf. également, page 28, les développements sur les conséquences du coefficient correcteur, tant en termes de risque politique (une commune surcompensée partagera une partie de la croissance des bases avec les communes sous-compensées) qu'en termes de risques financiers (l'augmentation du produit de TFPB ne sera pas proportionnelle à celle du taux).

<sup>3</sup> Page 61

<sup>4</sup> Page 34. France urbaine s'est investie afin que ce problème soit documenté dans le cadre de « Commission pour la relance durable de la construction de logements » (dite « Mission Rebsamen »). Il est important de relever que, souscrivant à l'analyse

Aussi, il nous apparaît que l'analyse exprimée par la Cour (cf. synthèse et page 36) aurait mérité de conduire à une recommandation ad-hoc, notamment afin de mettre en avant la nécessité qu'il y a à reconsidérer au plus vite certaines dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 relatif au calcul des compensations de la suppression de la TH sur les résidences principales, sans attendre le PLF 2024 (il est en effet prévu par la loi que le Gouvernement remette au Parlement un rapport uniquement avant le 1er avril 2023).

## 2- Un constat partagé sur les limites de la territorialisation du plan de relance

France urbaine se retrouve pleinement dans les éléments de diagnostic, on l'espère provisoires, formulés dans le rapport en ce qui concerne la territorialisation du plan de relance et les perspectives de la nouvelle démarche contractuelle :

- « L'attention portée à la valorisation du plan de relance et de son support contractuel semble se faire au détriment de la clarté des relations de l'Etat avec l'ensemble des collectivités » (page 58) ;
- « Enfin, la volonté de l'Etat de valorisation des crédits du plan de relance est manifeste, comme l'illustre le fait que la promotion et la communication territoriales de ce plan constituent le premier point de la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre (...) » (page 60).

A ce stade, il existe un fort décalage entre ce que devraient être les CRTE (approche à laquelle France urbaine avait souscrit), à savoir : « un cadre de coordination élargi, élaboré en phase avec les projets de territoires et associant les partenaires financiers concernés » (ainsi que le synthétise le rapport, page 60), et les réalités de terrain.

Les constats de France urbaine rejoignent ceux de la Cour ayant identifié trois réalités dommageables, à savoir :

- « Dans cette architecture contractuelle, l'articulation entre les différents contrats (accord de relance, CRTE, contrats régionaux) est, à de rares tentatives près, inexistante (...)»<sup>5</sup> ;
- « Par ailleurs, le maintien de nombreux appels à projets à destination des collectivités territoriales, semble contradictoire avec l'ambition d'agrégation et de transversalité affichée par le CRTE »<sup>6</sup> ;
- « En outre, à ce stade, aucun financement nouveau n'apparaît, ce qui peut entretenir le sentiment d'une forme de « recyclage », au moins partiel, de crédits existants »<sup>7</sup>.

C'est pourquoi on peut regretter que ce fascicule 2 ne soit pas, a priori, le cadre idoine pour permettre à la Cour de formuler explicitement des recommandations afférentes à la nouvelle démarche contractuelle. France urbaine serait notamment attachée à ce que le gouvernement puisse être invité,

---

développée dans le Tome I de la mission (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281590.pdf>), le Premier ministre a arbitré en faveur d'une pleine compensation des exonérations longues de taxe foncière sur les propriétés bâties accordée aux organismes de logements sociaux (s'agissant des constructions à venir). Comme le ministre au banc l'a confirmé lors des débats parlementaires relatifs à l'examen de la première partie du PLF 2022, le 15 octobre 2021, les termes exacts de la disposition seront précisés par un amendement gouvernemental qui sera proposé avant le terme de l'examen parlementaire du projet de loi de finances.

<sup>5</sup> Page 58

<sup>6</sup> Page 60

<sup>7</sup> Page 56. A noter néanmoins qu'un abondement de DSIL à hauteur de 337 millions d'euros d'AE est prévu dans le PLF 2022. France urbaine souhaite que cet abondement puisse être explicitement fléché vers les CRTE et ne soit pas agrégé à la DSIL « usuelle » (reconduite à 570 M€ d'AE dans le PLF 2022).

d'une part, à initier une démarche de profonde rationalisation de l'architecture des appels à projets (lesquels constituent un héritage d'un mode de fonctionnement « en silo » des différents ministères) et, d'autre part, à une restitution transparente des montants mobilisés dans le cadre des CRTE.

### **3- Perspectives 2021 (et 2022) : France urbaine aimerait partager l'optimisme de la Cour**

Dans la synthèse du rapport (page 8), la Cour pose l'hypothèse selon laquelle « En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, la situation des collectivités locales devrait s'améliorer en 2021 (...) ». En l'état actuel des informations dont nous disposons, cet optimisme est loin d'être avéré en ce qui concerne les grandes communautés et métropoles.

En effet, s'agissant des EPCI membres de France urbaine, 60% d'entre eux connaissent une évolution négative de la CVAE<sup>8</sup> (laquelle recule de plus de -5% pour 20% d'entre eux, notamment : Clermont-Ferrand, Grand Paris Seine et Oise, Lorient, Toulouse, Saint-Etienne, Nice, Le Havre, Le Mans, ...). De plus, ainsi que le récent « Rapport Duron »<sup>9</sup> le documente, les perspectives d'évolutions des ressources des AOM sont mauvaises.

De même, au prisme des membres de France urbaine, la mise en avant des « mesures exceptionnelles de soutien de l'Etat » (page 7) nous paraît décalée si l'on s'attache non pas aux collectivités en général mais aux grandes villes et grands EPCI en particulier<sup>10</sup>. Force est de constater le paradoxe selon lequel l'impact de la crise, tel que l'a montré le fascicule 1, avait surtout affecté les capacités d'autofinancement des villes et EPCI les plus peuplés, alors que les principales dispositions législatives de compensation ont ciblé les petites collectivités, dont, globalement les ratios d'épargne 2020 n'ont pas été affectés. Et malheureusement, ce n'est pas l'article 26 de la LFR1 du 19 juillet 2021 qui va changer la donne et on peut douter d'une réelle inflexion de ce paradoxe. En effet, au regard de la perte de recettes concernées (de l'ordre de 1,3 milliard d'euros) l'enveloppe de compensation prévue n'est que de 212 millions d'euros<sup>11</sup> pour une allocation maximale de 1,8 millions d'euros par collectivité et par service public industriel et commercial en régie.

### **4- A propos du chapitre consacré à l'investissement du bloc communal**

Le chapitre III, complété par de nombreuses annexes, constitue une précieuse documentation des pratiques récentes en matière d'investissement local. France urbaine relève notamment les apports de plusieurs grandes communautés et métropoles fortement intégrées en ce qui concerne la qualité relative de la structuration de la maîtrise d'ouvrage.

Alors que trop souvent le sujet de fiabilisation du patrimoine est posé sous le seul angle comptable de la valeur des actifs, la question de la dette grise est opportunément posée (page 136 et suivantes). De

---

<sup>8</sup> Si, comme la Cour le relève (page 42), la diminution des produits de CVAE s'avère finalement, modérée (-1,9% globalement), les craintes pour 2022 sont persistantes. En effet, si 2021 est bien synonyme de bonne surprise, l'incertitude attachée aux évolutions de CVAE ne porte pas sur le fait qu'à terme les baisses de PIB s'inscrivent dans la CVAE mais seulement sur le calendrier selon lequel elles s'y inscriront.

<sup>9</sup> « Rapport sur le modèle économique des transports collectifs » établi par Philippe Duron et remis au gouvernement le 13 juillet 2021.

<sup>10</sup> A noter par ailleurs, page 50, une reprise par la Cour d'un parti pris de communication du Gouvernement qui, à notre sens, n'est pas acceptable. A savoir que lorsque est mentionné « 4,2 Md€ dédiés à la compensation des pertes de recettes, au profit des collectivités (pertes de recettes fiscales et domaniales) est des autorités organisatrices de la mobilité », ce montant agrège compensations et avances remboursables. Or comme le fascicule 1 l'avait très bien analysé, la valeur financière respective des compensations et des avances remboursables n'est pas du tout la même.

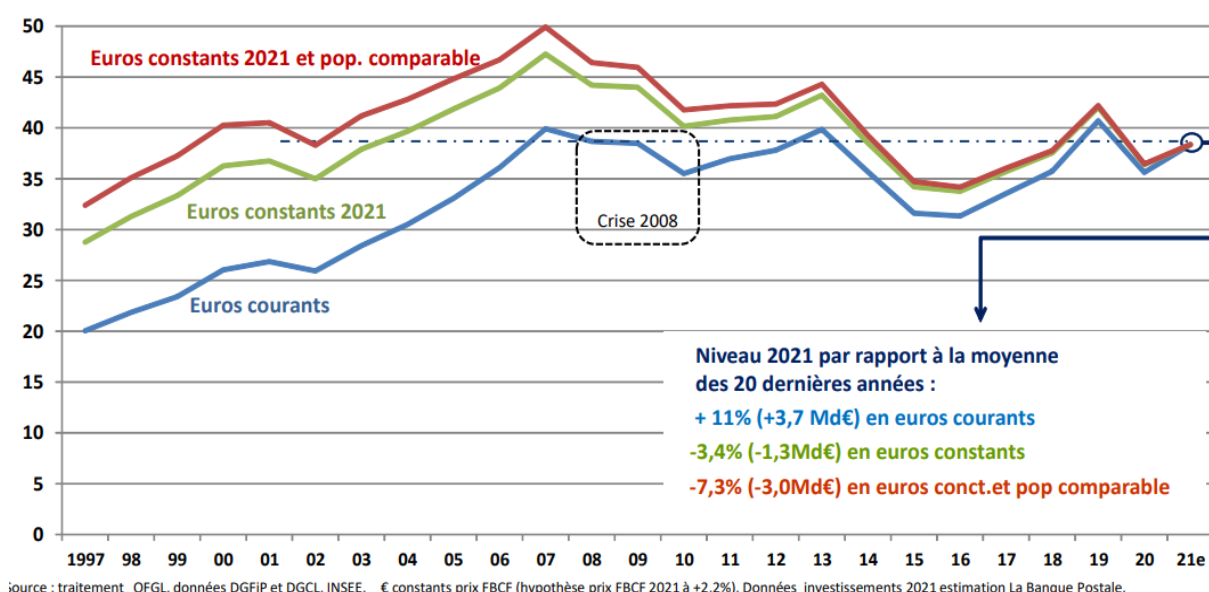
<sup>11</sup> Selon le rapport de présentation du projet de décret en application de l'article 26, tel que présenté au Comité des finances locales du 19 octobre 2021.

plus, la problématique du maintien en l'état des actifs immobilisés est documentée, notamment grâce aux éclairages apportés sur le patrimoine sensible des ouvrages d'art et des réseaux d'eau et d'assainissement.

Pour autant, les éléments à l'appui de la recommandation n°2<sup>12</sup> (page 135<sup>13</sup>) pourraient mériter d'être étayés. En effet, les apports des dispositions du décret 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics de l'Etat (et de ses établissements publics ou encore des établissements publics de santé) sur les dispositions de l'article D. 1611-35 du CGCT (études d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement des projets d'opération exceptionnelle d'investissement des collectivités) n'est pas, de prime abord, évidente : dans l'esprit de la Cour, convient-il de dupliquer les pratiques de l'Etat ou s'agit-il de rendre plus efficiente les études d'impact en application de l'article 107 de la loi NOTRE (et alors faut-il en préciser le champ et la méthode) ?.

Enfin, France urbaine regrette que les propos conclusifs page 157 (« Les dépenses réelles d'investissement du bloc communal ont été inférieures au mandat 2008-2013, mais s'inscrivent néanmoins dans une progression tendancielle, accentuée depuis le début des années 2000 ») ignorent la réalité de l'inflation<sup>14</sup> et de la dynamique démographique. Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, il y a progression tendancielle si l'on retient les euros courants et que l'on sous-entend une population cristallisée (courbe bleue), mais la conclusion est toute autre si l'on raisonne en euros constants et à population comparable (courbe rouge).

### Dépenses d'équipement direct des collectivités locales et leurs groupements à fiscalité propre, budgets principaux, Mds



\*\*\*\*\*

<sup>12</sup> « Inclure pour les EPCI et les communes de plus de 200 000 habitants une obligation d'évaluation socio-économique ex-ante des opérations d'investissement de plus de 30 M€ ».

<sup>13</sup> « L'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé ont depuis 2013 l'obligation de soumettre leurs projets d'investissement de plus de 20 M€ à une évaluation socio-économique préalable. Les collectivités territoriales et les EPCI ne sont soumis, depuis 2015, qu'à l'obligation d'une évaluation préalable des coûts d'exploitation à venir de leurs opérations les plus importantes (cf. supra). Ces obligations devraient être élargies pour les collectivités de plus grande taille ».

<sup>14</sup> Le graphique 5 de la page 87 est le seul à être exprimé en euros constants.

Telles sont les éléments de réponse que nous souhaitons porter à votre connaissance.

Veillez croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by 'Rolland'.

**Johanna Rolland**

Maire de Nantes

Présidente de Nantes Métropole