



N° 1782

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU PLAN ⁽¹⁾, *sur* le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur
ajoutée et l'éligibilité des travaux des collectivités locales,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GÉRARD SAUMADE

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Guy Lengagne, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : UN MECANISME FONDAMENTAL POUR SOUTENIR LA CROISSANCE, MAIS DONT L'EVOLUTION DES DOTATIONS SUSCITE DES INQUIETUDES	9
I.- LE ROLE PRIMORDIAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'INVESTISSEMENT	9
A.- LE POIDS CROISSANT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES DANS LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	9
B.- L'INFLUENCE POSITIVE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL SUR LA CROISSANCE DU PRODUIT INTERIEUR BRUT	12
II.- L'IMPORTANCE DU FCTVA POUR L'INVESTISSEMENT LOCAL	13
III.- L'EVOLUTION DES CREDITS CONSOMMES DU FCTVA	15
A.- UNE REDUCTION DES CREDITS CONSOMMES DEPUIS 1995	15
1.- Une forte progression initiale	16
. <i>L'extension du nombre des bénéficiaires</i>	17
. <i>Un élargissement progressif de l'assiette des dépenses éligibles</i>	18
. <i>L'effort d'équipement des collectivités locales</i>	18
. <i>L'évolution juridique du FCTVA</i>	18
2.- La mise en œuvre de dispositions restrictives.....	18
3.- Une modification sensible de la répartition entre bénéficiaires	19
B.- UNE EVOLUTION INQUIETANTE AU REGARD DE CELLE DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE	20
CHAPITRE II : UNE NATURE JURIDIQUE AMBIGUË	23
I.- LE FCTVA NE PEUT PAS ETRE QUALIFIE DE « REMBOURSEMENT »	23
A.- L'ORIGINE ET L'EVOLUTION DU FCTVA	24

B.- LES RISQUES D'INCOMPATIBILITE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE	26
1.- Une singularité française	26
2.- Le FCTVA et la sixième directive TVA	29
3.- Le FCTVA et l'article 92 du Traité de Rome.....	30
II.- LE FCTVA NE SAURAIT ETRE UNE « SUBVENTION »	32
A.- CERTAINS ELEMENTS TENDENT A ASSIMILER LE FCTVA A UNE SUBVENTION.....	32
B.- DES RAISONS DE DROIT ET D'OPPORTUNITÉ À L'ENCONTRE DE LA QUALIFICATION DE SUBVENTION	34
CHAPITRE III : DES CONDITIONS D'ELIGIBILITE COMPLEXES	37
I.- DE NOMBREUSES DEROGATIONS AUX PRINCIPES ET DES REGLES PEU PRECISES	38
A.- DES PRINCIPES ASSORTIS DE DEROGATIONS NECESSAIRES.....	39
1.- L'exclusivité des dépenses d'investissement	39
a) <i>Le principe</i>	39
b) <i>Les dérogations</i>	40
. Les biens meubles de faible valeur.....	40
. Les marchés d'entreprise de travaux publics.....	41
2.- La patrimonialité de l'opération	43
a) <i>Le principe</i>	43
b) <i>Les dérogations</i>	44
. Les logements de fonction.....	45
. Les travaux des établissements publics de coopération intercommunale sur les biens des communes membres	45
. Les travaux de défense contre les risques naturels	49
. Les travaux de réhabilitation réalisés sur des biens de section.....	50
. Les fonds de concours en matière de monuments historiques	50
3.- La compétence de la collectivité.....	51
a) <i>Le principe</i>	51
b) <i>Les dérogations</i>	51
. Les constructions universitaires	51
. Les dépenses d'investissement concernant les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).....	52

4.- Le non assujettissement à la TVA.....	52
a) <i>Le principe</i>	52
b) <i>Les dérogations</i>	54
B.- DES REGLES PEU PRECISES.....	54
1.- La délimitation du champ d'application de la TVA.....	54
. Les lotissements d'habitations	57
. Les investissements mixtes	58
2.- La définition de l'investissement.....	61
3.- La notion de mise à disposition	63
II.- DES INCERTITUDES JURIDIQUES ET DES IRREGULARITES	68
A.- UNE REMISE EN CAUSE DE CERTAINES INTERPRETATIONS ADMINISTRATIVES PAR DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES	68
B.- UNE APPLICATION CONTESTABLE AU NIVEAU DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	71
1.- Des erreurs d'imputation	71
2.- Des montages opaques et des arrangements locaux.....	73
C.-DES INTERPRETATIONS ADMINISTRATIVES FLUCTUANTES ET UN CONTROLE DEFAILLANT	74
CHAPITRE IV : DES MODALITES D'ATTRIBUTION PEU FAVORABLES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	79
I.- UN VERSEMENT DECALE	79
A.- UNE CHARGE POUR LES COLLECTIVITES LOCALES.....	79
B.- UNE INCITATION POUR L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET	80
II.- UN TAUX FORFAITAIRE.....	81
A.- UN MECANISME CENSURE PAR LE CONSEIL D'ETAT	82
B.- UN CALCUL « EN DEDANS ».....	83
C.- UNE REFACTION DE 0,905 POINT.....	83
III.- UNE IMPUTATION OBLIGATOIRE EN SECTION D'INVESTISSEMENT	85

CHAPITRE V : PERSPECTIVES D'AVENIR	87
I.- UNE PROGRESSION PROBABLE DU FCTVA	88
A.- UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL	88
B.- L'INCIDENCE DE LA REFORME DE L'INTERCOMMUNALITE.....	92
C.- L'IMPACT FINANCIER DE L'ELIGIBILITE DES TRAVAUX DE LUTTE CONTRE LES RISQUES NATURELS	93
II.- EVITER TOUTE REFORME GLOBALE	94
A.- LA FUSION DU FCTVA ET DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT SERAIT INOPORTUNE.....	94
B.- L'INTRODUCTION D'UN MECANISME PEREQUATEUR PARAIT INUTILE	96
C.- LE COUT EXCESSIF POUR L'ETAT D'UNE REVISION DES MODALITES D'ATTRIBUTION.....	100
III.- DES CLARIFICATIONS NECESSAIRES	102
A.- RENDRE ELIGIBLES AU FCTVA LES BIENS MIS A LA DISPOSITION DE L'ETAT DANS LE CADRE DE SES FONCTIONS REGALIENNES.....	103
B.- REDEFINIR LA NOTION DE DEPENSES D'INVESTISSEMENT EN MATIERE DE VOIRIE.....	105
C.- FAVORISER L'OPTION EN FAVEUR DE L'ASSUJETTISSEMENT A LA TVA	106
D.- CODIFIER LES TEXTES REGLEMENTAIRES RELATIFS AU FCTVA.....	107
E.- PRENDRE EN COMPTE LE FCTVA DANS LES ETUDES D'IMPACT	108
EXAMEN EN COMMISSION	109
ANNEXES	115

*« De la louange, de l'estime,
de la bienveillance en paroles et de l'amitié
tant qu'il vous plaira,
mais de l'argent, point d'affaires »
Molière, L'avare, acte II, scène IV.*

MESDAMES, MESSIEURS,

FCTVA ; derrière cet acronyme, inconnu de la plupart de nos concitoyens, se dissimule pourtant un enjeu essentiel des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. En témoignent les nombreux amendements déposés sur ce sujet à l'occasion de chaque discussion budgétaire, ainsi que la longueur des débats qu'ils suscitent.

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a pour objet, en effet, de compenser de manière forfaitaire et globale les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires sont amenés à effectuer à raison de leurs investissements.

Effectivement, les mécanismes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont tels que, compte tenu des techniques de déductions, c'est une imposition dont la charge finale pèse paradoxalement sur les non-assujettis.

Les deux caractéristiques essentielles de la TVA sont ainsi :

– de donner lieu, à chaque étape de la production et de la distribution, à un double mécanisme de facturation sur les ventes aux clients (« TVA aval ») et de déduction sur les achats (« TVA amont »), de sorte que la TVA ne constitue pas une charge pour les producteurs ou vendeurs ;

– de n'être payée en définitive que par le consommateur final, qui n'a pas la possibilité de la déduire.

Or, les collectivités locales se trouvent en général en situation de consommateur final. Aux termes de l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive ⁽¹⁾, « *les Etats, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions* ».

Ces dispositions ont été transposées en droit interne par la loi de finances rectificative pour 1978 (loi n° 78-1240 du 30 décembre 1978) et sont insérées à l'article 256 B du code général des impôts, prévoyant notamment que « *les personnes morales de droit public ne sont pas*

⁽¹⁾ Sixième directive TVA du Conseil en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires : assiette uniforme (77/388/CEE ; *Journal officiel des Communautés européennes* n° 145 du 13 juin 1977).

assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence ».

Même si, comme nous le verrons ⁽²⁾, les collectivités territoriales sont obligatoirement assujetties à la TVA pour certaines opérations et ont la possibilité d'opter pour leur assujettissement pour certaines de leurs activités, il n'en demeure pas moins que c'est bien le non-assujettissement des collectivités publiques qui constitue le principe, tant dans les normes communautaires que sur le plan national.

Dans ces conditions, les collectivités territoriales ne peuvent prétendre exercer une quelconque déduction de la TVA pour la plupart des investissements qu'elles réalisent. Elles conservent donc la charge de la TVA qui a grevé leurs achats.

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 (n° 75-853 du 13 septembre 1975) a permis d'instituer un mécanisme visant à compenser une partie de cette charge, compte tenu de l'importance de l'investissement local dans la formation brute de capital fixe de la Nation. Ce mécanisme, qui n'a été qualifié de FCTVA qu'à compter de la loi de finances pour 1978, est désormais un instrument fondamental pour soutenir la croissance. Toutefois, l'Etat a souhaité contenir l'évolution des crédits de ce fonds et cela s'est traduit par une ambiguïté sur sa nature juridique, des conditions d'éligibilité complexes, ainsi que par des modalités d'attribution peu favorables aux collectivités locales. Après avoir examiné ces différents points, nous tenterons d'esquisser les perspectives d'avenir du FCTVA.

⁽²⁾ Voir *supra*, page 54.

CHAPITRE PREMIER

UN MECANISME FONDAMENTAL POUR SOUTENIR LA CROISSANCE, MAIS DONT L'EVOLUTION DES DOTATIONS SUSCITE DES INQUIETUDES

En raison du rôle primordial des collectivités territoriales dans le domaine de l'investissement, le FCTVA – principale dotation d'équipement versée par l'Etat – constitue un instrument essentiel du soutien de la croissance. Cependant, ses crédits ont régulièrement diminué ces dernières années.

I.- LE ROLE PRIMORDIAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'INVESTISSEMENT

Le poids des administrations publiques locales dans la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'ensemble des administrations publiques ne cesse de s'accroître et il est attesté que l'investissement public local constitue un facteur notable de la croissance du produit intérieur brut (PIB).

A.- LE POIDS CROISSANT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES DANS LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Dans un ouvrage récemment publié ⁽³⁾, M. Jacques Méraud a étudié l'évolution comparée des investissements des administrations publiques locales (APUL) et de l'Etat sur l'ensemble de la période 1959-1994.

Il a ainsi pu observer que la progression en volume des dépenses d'investissement des APUL a été, en moyenne annuelle, de 5,1%, tandis qu'elle n'a été que de 2,3% dans le cas des administrations d'Etat ⁽⁴⁾ ; il convient d'observer, en outre, que, sur la même période, l'investissement des entreprises a progressé de 3,1% par an.

⁽³⁾ « Les collectivités locales et l'économie nationale », Crédit local de France – Dexia, 1997.

⁽⁴⁾ Seuls les investissements civils ont été pris en compte.

L'investissement de l'Etat, d'abord en forte hausse comme celui des administrations locales, a été freiné à partir de 1967.

La diminution à cette époque des investissements civils de l'Etat et la croissance simultanée de ceux des collectivités locales peuvent s'expliquer, au moins partiellement, par le transfert à ces dernières de certains domaines de compétence impliquant d'importants investissements. Il en fut ainsi quand la loi du 29 décembre 1971 a déclassé 50.000 kilomètres de routes nationales, transférées aux départements. De même, au début des années quatre-vingt, les lois de décentralisation ont confié aux collectivités territoriales la compétence des constructions scolaires.

Le désengagement de l'Etat en matière d'investissements publics s'explique également par le choix de nouvelles techniques de financement : la concession de la construction de certaines autoroutes à des sociétés autoroutières s'est en effet traduite par la comptabilisation des investissements correspondants dans le secteur des entreprises (sociétés et quasi-sociétés).

Il importe de souligner, néanmoins, que l'investissement des APUL est également minoré par le développement récent du recours à la délégation de service public. Cette procédure a eu pour effet de conduire à comptabiliser dans le secteur des entreprises des investissements (en matière de distribution d'eau, d'assainissement, de collecte et de traitement des déchets ménagers, de chauffage urbain, de transports urbains, etc.) dont la réalisation a été déléguée par les collectivités territoriales à des sociétés d'économie mixte ou à des entreprises privées.

L'évolution récente conduit à constater un dynamisme moindre de l'investissement local. En fait, de 1992 à 1996, l'effort d'équipement semble être devenu la variable d'ajustement des budgets locaux et la FBCF, qui représentait 24,4% des emplois du compte simplifié des APUL en 1992, n'en constituait plus que 18,9% en 1997.

Cette mauvaise orientation de l'investissement a toutefois été également constatée pour l'Etat durant la même période.

**RÉPARTITION DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE PAR CATÉGORIE
D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE 1993 À 1997**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997
Administrations publiques centrales	42.44 + 1,5%	39.41 - 7,1%	37.54 - 4,7%	40.32 + 7,4%	41.65 + 3,3%
* Etat	32.08 + 7,6%	29.70 - 7,4%	26.72 - 10,0%	28.54 + 6,8%	29.41 + 3,1%
* Organismes divers d'admini- stration centrale	10.36 - 13,5%	9.70 - 6,3%	10.82 + 11,5%	11.78 + 8,9%	12.23 + 3,8%
Administrations publiques locales	173.32 - 1,0%	174.95 + 0,9%	176.77 + 1,0%	158.92 - 10,1%	159.80 + 0,6%
Administrations de sécurité sociale	25.75 + 1,5%	27.07 + 5,1%	27.77 + 2,6%	28.20 + 1,6%	28.62 + 1,5%
Total des administrations publiques	241.52 - 0,3%	241.44 0,0%	242.09 + 0,3%	227.46 - 6,0%	230.07 + 1,1%

Source : Rapport sur les comptes de la Nation, 1997.

En outre, depuis 1997, l'investissement des collectivités territoriales est orienté favorablement. Selon la note de conjoncture de février 1999 du Crédit local de France – Dexia, il aurait ainsi progressé de 7,2% en 1998 et pourrait croître de 5,1% en 1999.

Parallèlement, le dernier rapport de présentation du compte général de l'administration des finances, publié par la direction générale de la comptabilité publique, montre que les investissements civils directs de l'Etat ont baissé de 3,2% entre 1997 et 1998.

Au bout du compte, si l'on compare l'importance relative des investissements réalisés par les administrations locales et par les administrations d'Etat en 1959 et en 1997, on constate qu'en 1959 les premiers étaient déjà 1,5 fois plus élevés que les seconds, mais qu'en 1997, ils l'étaient près de quatre fois plus.

Dans ces conditions, la FBCF des APUL représentaient, en 1997, 69,5% de la FBCF des administrations publiques et 11,5% de la FBCF de la Nation. Ces chiffres traduisent, cependant, la forte diminution de l'investissement local en 1996, car, l'année précédente, ils s'établissaient respectivement à 71,8% et à 12,6%, ratios que l'on devrait de nouveau atteindre en 1998.

Il importe d'insister sur ce point, car il distingue profondément la France de ses partenaires européens, comme le montre le tableau suivant.

PART DE LA FBCF LOCALE DANS LA FBCF EN 1996

(en %)

	FBCF locale en % de la FBCF de la Nation	FBCF locale en % de la FBCF des administrations publiques
Allemagne		
1.- Länder.....	2,2	20,5
2.- Communes.....	6,6	62,1
Autriche.....		
1.- Bundesländer.....	1,6	13,8
2.- Communes.....	7,4	63,5
Belgique.....	4,0	58,9
Danemark.....	6,2	63,6
Espagne.....	10,3 ^(a)	59,3 ^(a)
Finlande.....	8,6	50,9
France.....	12,6	71,8
Grèce.....	nd ^(b)	nd ^(b)
Irlande.....	10,9 ^(a)	80,1 ^(a)
Italie.....	8,8	66,9
Luxembourg.....	12,0 ^(c)	52,3 ^(c)
Pays-Bas.....	10,1	74,2
Portugal.....	7,4 ^(d)	47,9 ^(d)
Royaume-Uni.....	5,3	59,3
Suède.....	10,2	54,2

(a) 1995.

(b) Non disponible.

(c) 1986.

(d) 1992.

Source : *Les collectivités locales en chiffres 1998, DGCL.*

La France est ainsi le pays où la FBCF des administrations locales est la plus importante au sein de la FBCF de la Nation. L'investissement local constitue, en conséquence, un facteur notable de la croissance du produit intérieur brut.

B.- L'INFLUENCE POSITIVE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL SUR LA CROISSANCE DU PRODUIT INTERIEUR BRUT

Contrairement à l'opinion encore souvent répandue au sein de l'administration étatique, les investissements des collectivités locales ne se résument pas à quelques réalisations somptuaires. Des abus ont peut-être pu

être constatés lors de la mise en œuvre des lois de décentralisation, mais la construction d'hôtels du département de prestige, par exemple, n'aura constitué qu'un épiphénomène passager : force est de constater que les investissements locaux visent à répondre aux besoins de nos concitoyens. Ils ont notamment permis de rénover les collèges et les lycées que l'Etat avait laissé se dégrader, faute de pratiquer des amortissements.

Ainsi, environ 90% des investissements des APUL sont réalisés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics et près du quart du chiffre d'affaires global de ce secteur résulte de commandes des collectivités locales.

Dans son livre précité, M. Jacques Méraud peut ainsi affirmer que « *plus l'investissement des collectivités locales progresse, plus la croissance du PIB est stimulée* ». Il ajoute que « *l'investissement local apparaît comme un facteur notable du progrès du secteur privé.* »

Cette conclusion est d'ailleurs confortée par une étude réalisée par l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), tendant à montrer que « *chaque million de francs investi dans le cadre de l'investissement des grandes villes aboutit au maintien ou à la création de 3,1 emplois* »⁽⁵⁾.

La création du FCTVA en 1975⁽⁶⁾ confirmait, à cet égard, l'importance de l'investissement local. Ce mécanisme s'est inscrit, en effet, dans le cadre du plan de soutien de l'économie élaboré par le Gouvernement de M. Jacques Chirac à la suite du premier choc pétrolier.

Aujourd'hui, le FCTVA est la plus importante des dotations d'équipement de l'Etat accordées aux collectivités territoriales.

II.- L'IMPORTANCE DU FCTVA POUR L'INVESTISSEMENT LOCAL

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales se sont élevés, hors fiscalité transférée, à 250,5 milliards de francs en 1998. Le FCTVA devrait atteindre 20 milliards de francs pour cette même année, soit près de 8% de l'ensemble des dotations.

⁽⁵⁾ « *L'impact économique de l'investissement des grandes villes de France* », étude n° 163, mars 1998.

⁽⁶⁾ Plus précisément, le dispositif institué par la loi du 13 septembre 1975 était qualifié de Fonds d'équipement pour les collectivités locales (FECL). La terminologie de FCTVA n'est utilisée que depuis 1978.

Il occupe toutefois une place prépondérante parmi les dotations et subventions d'équipement. Ces dernières, qui représentent environ 30% des ressources d'équipement des collectivités locales, sont constituées par quatre catégories de financement ⁽⁷⁾ prélevés sur le budget et les recettes fiscales de l'Etat :

- la dotation globale d'équipement (DGE) ;
- le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation ;
- les subventions spécifiques d'équipement ;
- et le FCTVA.

Comme le montre le tableau suivant, le FCTVA représentait 63,6% de ces dotations et subventions d'équipement en 1998.

DOTATIONS ET SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT EN 1998

(en millions de francs)

Dotation globale d'équipement ^(a)	5.058
Fonds de compensation pour la TVA	20.000
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	1.950
Subventions de divers ministères et comptes spéciaux du Trésor ^(a)	4.423
Total.....	31.431

(a) en crédits de paiement.

Cette prépondérance s'est accrue ces dernières années (la part du FCTVA n'était que de 58% en 1988) et a, bien sûr, été renforcée par la réforme de la dotation globale d'équipement des communes, mise en œuvre par la loi de finances pour 1996 (la DGE ne constitue que 16% des dotations et subventions d'équipement).

Dans ces conditions, le FCTVA représente entre 10,5% et 13% des recettes d'investissement des régions, départements et communes

⁽⁷⁾ La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges, affectées à des dépenses limitativement énumérées, ne sont pas prises en compte.

**PART DES ATTRIBUTIONS DU FCTVA DANS LES RECETTES TOTALES ET DANS LES
RECETTES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
(Statistiques des comptes pour l'exercice 1996)

(en %)

Bénéficiaires	Attribution du FCTVA par rapport aux recettes totales	Attribution du FCTVA par rapport aux recettes d'investissement
Régions	3,00	11,93
Départements	2,05	10,47
Ville de Paris	2,18	12,18
Communes (hors Paris)	2,62	12,88
Syndicats	1,55	4,57
Autres bénéficiaires	1,05	9,76
Groupements à fiscalité propre	2,22	5,99

Source : Direction de la comptabilité publique – Direction générale des collectivités locales.

L'importance du FCTVA dans les recettes d'investissement conduit les collectivités territoriales à s'inquiéter de l'évolution des crédits de cette dotation ⁽⁸⁾.

III.- L'EVOLUTION DES CREDITS CONSOMMES DU FCTVA

Cette évolution peut être appréciée, d'une part, en valeur absolue et être comparée, d'autre part, à l'évolution de la formation brute de capital fixe.

A.- UNE REDUCTION DES CREDITS CONSOMMES DEPUIS 1995

L'examen de l'évolution, en francs courants, des crédits consommés du FCTVA permet de distinguer, d'une part, une phase de forte progression qui se ralentit à compter de 1991 et, d'autre part, une période de régression à compter de 1995.

⁽⁸⁾ Même si le FCTVA est un prélèvement sur recettes, on utilisera par commodité le terme de crédits pour désigner les dotations du fonds.

CRÉDITS CONSOMMÉS DU FCTVA

	(en millions de francs)	Evolution (en %)
1981	6.050	
1982	7.000	+ 15,70
1983	8.797	+ 25,67
1984	11.234	+ 27,70
1985	12.588	+ 12,05
1986	10.901	- 13,40
1987	12.449	+ 14,20
1988	13.041	+ 4,75
1989	14.772	+ 13,27
1990	18.721	+ 26,73
1991	19.331	+ 3,25
1992	20.257	+ 4,79
1993	22.450	+ 10,82
1994	23.192	+ 3,30
1995	21.775	- 6,10
1996	21.828	+ 0,24
1997	20.250	- 7,22
1998	20.000	- 1,23

1.- Une forte progression initiale

La première dotation du Fonds d'équipement des collectivités locales (première appellation du FCTVA) était de un milliard de francs au titre de 1976 (crédits versés par anticipation en septembre 1975 dans le cadre du plan de soutien de l'économie).

Une première progression importante est intervenue à compter de 1981 (6 milliards de francs), année où le « remboursement » de la TVA effectué par le fonds a cessé d'être partiel.

Dès lors, l'augmentation des crédits consommés du FCTVA a été constante (à l'exception de 1986) et, entre 1981 et 1994, le montant du FCTVA a été multiplié par 3,8 en francs courants.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette évolution.

- **L'extension du nombre des bénéficiaires**

Lors de sa création en 1975, le fonds n'était attribué qu'aux communes, à leurs établissements publics de regroupement dotés d'une fiscalité propre et aux organismes tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

L'article 54 de la loi de finances pour 1977, dans sa version initiale, a étendu le bénéfice du fonds aux départements (« oubliés » en 1975, car leur situation financière était moins préoccupante que celle des communes), aux groupements sans fiscalité propre regroupant des établissements percevant déjà des attributions, ainsi qu'aux régies des collectivités territoriales lorsqu'elles sont dotées de la personnalité morale.

Se sont ajoutés à cette liste :

- en 1981, les services départementaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles et le centre de formation des personnels communaux ;

- en 1983, les régions ;

- en 1987, le centre national et les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Enfin, la circulaire du 23 septembre 1994 a précisé que, par extension, les centres intercommunaux d'action sociale sont également éligibles au FCTVA.

Ainsi, même si se trouvent exclus de nombreux organismes (sociétés d'économie mixte, établissements publics d'aménagement, associations foncières, organismes d'HLM, hôpitaux, établissements sanitaires et sociaux dotés de la personnalité morale, etc.), la liste des bénéficiaires du FCTVA, prévue désormais par l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, recouvre quasiment tout le champ du secteur public local, contrairement aux autres concours de l'Etat.

- **Un élargissement progressif de l'assiette des dépenses éligibles**

Un décret du 13 avril 1979 a admis au bénéfice du FCTVA les opérations effectuées pour le compte de collectivités locales par des organismes tiers tels que les sociétés d'économie mixte. Surtout, les transferts de compétences résultant des lois de décentralisation ont accru les dépenses éligibles.

- **L'effort d'équipement des collectivités locales**

Comme cela a déjà été indiqué, l'investissement des administrations publiques a été très soutenu jusqu'en 1992. De façon automatique, le FCTVA a donc également connu une forte croissance.

- **L'évolution juridique du FCTVA**

Le lien avec la progression de l'investissement local a été renforcé lorsqu'en 1983 le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire, inscrite au budget du ministère de l'intérieur – dotation limitative – pour devenir un prélèvement sur les recettes de l'Etat dont le rythme de progression dépend des décisions des collectivités locales.

2.- La mise en œuvre de dispositions restrictives

Dans ces conditions, les prévisions budgétaires se sont fréquemment avérées insuffisantes et les dépassements ont dû être comblés dans le cadre des lois de finances rectificatives. L'importance de ces dépassements a, en outre, conduit l'Etat à prendre diverses mesures pour contenir l'évolution des crédits affectés au fonds.

Un décret du 26 décembre 1985, partiellement annulé par le Conseil d'Etat ⁽⁹⁾, puis la loi de finances rectificative pour 1988 et son décret d'application du 6 septembre 1989 ont ainsi modifié la définition de la base du FCTVA dans le sens d'une plus grande rigueur. A cette occasion, ont été exclus de l'assiette :

(9) Arrêt « Fourcade et autres » du 9 novembre 1988.

- les subventions de l'Etat versées sur un montant hors taxes ;
- les dépenses n'ayant pas supporté la TVA ;
- les travaux effectués pour le compte de tiers non éligibles.

Poursuivant dans cette voie, la circulaire du 23 septembre 1994 s'attache à définir la notion de mise à disposition et à renforcer les procédures de contrôle.

Ces dispositions restrictives, ainsi que la réduction de l'investissement des collectivités locales depuis 1992, ont conduit à un très net ralentissement des crédits consommés du FCTVA de 1991 à 1992, et même à une diminution régulière depuis 1995, avec notamment des diminutions de 6,1% en 1995 et de 7,2% en 1997.

3.- Une modification sensible de la répartition entre bénéficiaires

Le vif développement des investissements sur les établissements d'enseignement a accru la part des régions et des départements dans les attributions du FCTVA : ainsi, de 4,68% en 1990, la part des régions est passée à 10,46% en 1997. Corrélativement, la part des communes s'est sensiblement réduite (62,48% en 1990 et 54,70% en 1997).

EVOLUTION DE LA PART DE CHAQUE CATÉGORIE DE BÉNÉFICIAIRE

(en %)

	1990	1994	1997
Régions.....	4,68	9,86	10,46
Départements.....	19,50	21,93	23,19
Communes.....	62,48	54,50	54,70
Groupements.....	11,89	10,61	7,99
Communautés de villes et de communes.....	-	0,75	1,43
Autres bénéficiaires.....	1,44	2,35	2,35

Source : Direction générale des collectivités locales.

Les communes demeurent cependant les principales bénéficiaires du FCTVA. En 1997, leur part se répartissait de la façon suivante :

RÉPARTITION DE LA DOTATION ATTRIBUÉE AUX COMMUNES EN 1997

(en francs)

Moins de 2.000 habitants	Entre 2.000 et 10.000 habitants	Entre 10.000 et 100.000 habitants	Plus de 100.000 habitants	Total
2.938.260.311	2.860.541.705	3.699.520.017	1.538.813.550	11.037.135.582
26,7%	25,9%	33,5%	13,9%	100%

Source : Direction générale des collectivités locales.

B.- UNE EVOLUTION INQUIETANTE AU REGARD DE CELLE DE LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE

En 1994, le Comité des finances locales a créé un groupe de travail sur l'évolution de la consommation du FCTVA et des investissements réalisés par les collectivités locales. Il est alors apparu que « *l'estimation des dépenses d'investissement locales peut être réalisée à partir de deux agrégats de portée différente : les dépenses d'équipement brut et la formation brute de capital fixe (FBCF).*

« Les dépenses d'équipement brut correspondent aux dépenses inscrites sur les comptes 21 et 23 de la section d'investissement des comptabilités des collectivités locales.

« Cette notion n'a donc qu'un intérêt réduit dans la mesure où elle est beaucoup plus large que l'assiette d'éligibilité théorique au FCTVA.

« La FBCF des administrations publiques locales (APUL) est l'agrégat le plus fiable à rapprocher de la consommation du FCTVA. En effet, cette notion est proche de celle de l'éligibilité au FCTVA dans la mesure où elle n'intègre pas la majorité de ce qui n'est pas éligible au FCTVA (terrains, dépenses pour le compte de tiers, ...). La FBCF intègre cependant des établissements publics qui ne sont pas bénéficiaires du FCTVA »⁽¹⁰⁾.

Le groupe de travail du Comité des finances locales pouvait dès lors constater que, durant la période 1988-1993, le FCTVA avait connu une progression plus rapide que celle des investissements mesurés par la croissance de la FBCF (+ 70% contre + 44%).

La poursuite de l'étude alors engagée montre, toutefois, qu'entre 1988 et 1997 la croissance du FCTVA est désormais moindre que celle de la

⁽¹⁰⁾ Rapport du groupe de travail du Comité des finances locales, séance du 20 juillet 1994.

FBCF des APUL (+ 55% contre + 62%), ce qui tendrait à prouver que les conditions d'éligibilité au FCTVA sont mieux respectées.

**EVOLUTION COMPARÉE DU FCTVA ET DE LA FBCF
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES ^(a)**

	FCTVA		FBCF des APUL		FCTVA (n+2)
	Crédits consommés (en millions de francs)	Evolution n/n-1 (en %)	Montant (en millions de francs)	Evolution n/n-1 (en %)	FBCF (n) (en %)
1986	10.901	- 13,40	109.023	+ 5,08	11,96
1987	12.449	+ 14,20	115.630	+ 6,06	12,77
1988	13.041	+ 4,75	137.282	+ 18,72	13,63
1989	14.772	+ 13,27	149.853	+ 9,15	12,89
1990	18.721	+ 26,73	153.054	+ 2,13	13,23
1991	19.331	+ 3,25	167.870	+ 9,68	13,37
1992	20.257	+ 4,79	175.125	+ 4,32	13,24
1993	22.450	+ 10,82	173.322	- 1,02	12,56
1994	23.192	+ 3,30	174.958	+ 0,94	12,47
1995	21.775	- 6,10	176.775	+ 1,03	11,45
1996	21.828	+ 0,24	158.925	- 10,09	12,58 ^(b)
1997	20.250	- 7,22	159.800	+ 0,55	-
1998	20.000	- 1,23			

(a) Compte tenu du versement décalé du FCTVA, il convient de comparer le FCTVA de l'année n avec la FBCF de l'année n-2.

(b) Prévisions.

Toutefois, la comparaison, pour les années 1994 à 1998, de l'évolution du FCTVA et du taux de croissance de la FBCF continue de mettre en évidence « une certaine indépendance des deux mouvements », déjà soulignée par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993.

En tout état de cause, il convient de souligner que les crédits consommés du FCTVA représentaient, en 1997 (dernière année dont les chiffres sont effectivement connus), 11,45% de la FBCF des APUL en 1995, soit un ratio sensiblement inférieur à ceux constatés ces dernières années (il était encore supérieur à 13% en 1992).

Ce dernier point explique l'inquiétude manifestée par les élus locaux sur l'évolution du FCTVA et atteste que l'Etat est parvenu à contenir l'évolution de cette dotation. Cette constatation ne manquera certainement

pas d'aviver le débat entre les deux parties sur la nature juridique du FCTVA.

CHAPITRE II

UNE NATURE JURIDIQUE AMBIGUË

Les incertitudes quant à la nature juridique du FCTVA apparaissent dans la terminologie même retenue pour qualifier ce mécanisme. « *Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas un véritable fonds ; il n'est doté ni de la personnalité morale, ni même de l'autonomie financière. Cette appellation vise seulement à solenniser une action de l'Etat et à donner une apparence de pérennité à un financement autorisé chaque année par la loi de finances.* »⁽¹¹⁾

De façon plus essentielle, un débat s'est engagé sur les caractéristiques juridiques du FCTVA. Pour les collectivités territoriales, il s'agirait du « remboursement » de la TVA payée sur leurs investissements, et, en conséquence, il ne saurait supporter aucune logique restrictive, tandis que, pour l'Etat, il s'agirait d'une « subvention » d'investissement dont les critères d'attribution pourraient être limités.

En tout état de cause, même s'il semble impossible de voir dans le FCTVA un simple remboursement, pour des raisons de compatibilité avec le droit communautaire, il paraît inacceptable de le considérer comme une subvention.

I.- LE FCTVA NE PEUT PAS ETRE QUALIFIE DE « REMBOURSEMENT »

Même si l'origine et l'évolution initiale du FCTVA incitent à concevoir ce dispositif comme le remboursement de la TVA non déductible, une telle qualification apparaît incompatible avec la sixième directive TVA.

⁽¹¹⁾ Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration sur le fonctionnement du FCTVA, mai 1992. Votre Rapporteur remercie M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie qui, pour la première fois, a accepté de communiquer ce document.

A.- L'ORIGINE ET L'EVOLUTION DU FCTVA

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier, la charge de la TVA supportée par les collectivités locales a été fortement contestée par les élus locaux. En effet, compte tenu de l'importance croissante prise par les collectivités territoriales dans les investissements collectifs ⁽¹²⁾, il pouvait même arriver que telle ou telle commune rétrocède à l'Etat, sous forme de TVA, une somme excédant le montant des subventions d'équipement reçues de ce même Etat. Une longue campagne a donc été entreprise par des élus locaux en vue d'obtenir le remboursement de l'impôt supporté par les collectivités territoriales.

La première réponse à cette revendication fut le décret n° 68-876 du 7 octobre 1968 fixant les modalités particulières de déduction, par les entreprises assujetties à la TVA, de la part de taxe supportée par les collectivités locales pour les investissements entrepris sur les réseaux d'eau concédés ou affermés. En autorisant ainsi la déduction de la TVA grevant certains biens constituant des immobilisations par l'entreprise utilisatrice qui n'en est pas elle-même propriétaire, ce texte réintroduisait indirectement le service de l'eau dans le champ d'application de la TVA. Ce système permettait aux collectivités locales de se faire reverser le montant de TVA qu'elles avaient supporté.

Par la suite, l'article 14 de la loi de finances pour 1975 (codifié à l'article 260 A du code général des impôts) autorisait les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics à demander un assujettissement à la TVA au titre d'opérations relatives à la fourniture de l'eau (dans les communes ou les groupements de moins de 3000 habitants), à l'assainissement, aux abattoirs publics, aux marchés d'intérêt national, ainsi qu'à l'enlèvement et au traitement des ordures, déchets et résidus.

Cependant, l'assujettissement sur option n'est possible que dans la mesure où le service rendu fait l'objet d'une facturation. Il est exclu, par exemple, pour les travaux de voirie. La demande de remboursement n'a donc pas été abandonnée.

⁽¹²⁾ Le V^{ème} plan avait prévu que les collectivités locales devaient assurer la maîtrise d'ouvrage de 43% des opérations programmées. Le VI^{ème} plan prévoyait, quant à lui, qu'elles devaient prendre en charge plus de la moitié des équipements collectifs en 1975.

Finalement, comme cela a déjà été indiqué, l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 (n° 75-853 du 13 septembre 1975) a créé le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), destiné à permettre aux collectivités territoriales d'obtenir, sous forme de subvention annuelle globale et en cinq ou six ans, l'équivalent de la TVA supportée sur leurs dépenses d'équipement⁽¹³⁾.

Ce dispositif initial visait, en fait, à compenser – et non pas à restituer – la TVA acquittée par les collectivités territoriales. En effet, la répartition des dotations du FECL était calquée sur les règles appliquées par le Fonds d'action locale pour l'attribution de versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) et se trouvait donc lié à des indicateurs de pression et de richesse fiscales, sans référence précise aux versements réellement effectués par les communes sur leurs équipements au titre de la TVA. Cela permettait une certaine péréquation, mais suscitait les protestations des élus.

A l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 1977, le Gouvernement a déposé un amendement visant à instituer une dotation de garantie (égale à 75% ou 80% du total de la dotation budgétaire) répartie au prorata des dépenses d'investissement et une dotation ventilée selon les critères péréquateurs déjà mis en œuvre.

Les parlementaires s'opposèrent à cette clef de répartition et, finalement, l'article 54 de la loi de finances pour 1977 (codifié à l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales) a consacré le principe du remboursement en prévoyant que les dotations budgétaires ouvertes chaque année au FECL sont « *destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe à [sic] la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement* ».

Le changement de finalité du dispositif fut consacré par une modification de terminologie : l'article 66 de la loi de finances pour 1978 (n° 77-1467 du 30 décembre 1977) prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 1978 le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée succède au Fonds d'équipement des collectivités locales⁽¹⁴⁾.

Jusqu'en 1980, le « remboursement » de la TVA effectué par le FCTVA n'avait cependant qu'un caractère partiel : le taux de restitution

⁽¹³⁾ Voir Mme Maryvonne Théron, « *Le Fonds d'équipement des collectivités locales* », AJDA, septembre 1977.

⁽¹⁴⁾ Voir M. Olivier Bouscary « *Fonds de compensation pour la TVA* », AJDA, février 1980.

était fourni par le rapport du montant des crédits inscrits dans la loi de finances et de la valeur de l'assiette éligible.

Depuis 1981, le « remboursement » est considéré comme « intégral »⁽¹⁵⁾, puisque le taux de restitution correspond au rapport entre le montant de la TVA acquittée au taux intermédiaire et le montant, toutes taxes comprises, des investissements.

La logique fiscale régissant le FCTVA est confortée par la procédure administrative mise en place pour calculer les attributions du fonds. En effet, à l'inverse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation globale d'équipement (DGE), cette procédure repose sur un système déclaratif dans lequel ce sont les bénéficiaires eux-mêmes qui établissent l'assiette des dépenses ouvrant droit à remboursement.

Ce caractère de « remboursement fiscal » a également été accentué lorsque les décrets n° 85-1378 du 26 décembre 1985 et n° 89-645 du 6 septembre 1989 ont précisé que ne peuvent être prises en compte que les dépenses ayant effectivement supporté la TVA.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que, dans sa séance du 20 juillet 1992, le Comité des finances locales ait rappelé qu'« *il a toujours considéré le FCTVA comme un mécanisme de remboursement de la TVA* ».

Pendant, le concept de compensation, qui a inspiré la dénomination du fonds, paraît plus approprié, car les collectivités territoriales n'étant pas « assujetties » à la TVA, il ne peut être question de les « rembourser ». De plus, un « remboursement » serait probablement contraire aux dispositions de la sixième directive TVA.

B.- LES RISQUES D'INCOMPATIBILITE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

1.- Une singularité française

Le mécanisme du FCTVA semble bien constituer une spécificité française. Cette exception a au moins trois explications.

- Tout d'abord, le taux normal de TVA applicable en France est supérieur au taux moyen constaté dans l'Union européenne.

⁽¹⁵⁾ Ce qualificatif paraît cependant inexact. Voir le chapitre IV, page 81.

TAUX DE TVA EN VIGUEUR DANS L'UNION EUROPÉENNE

(en %)

Pays	Taux zéro	Taux super réduit	Taux réduit	Taux intermédiaire	Taux normal
Allemagne	-	-	7	-	16
Autriche	-	-	10	12-16	20
Belgique	oui	1	6	12	21
Danemark	oui	-	-	-	25
Espagne	-	4	7	-	16
Finlande	oui	-	8	17	22
France	-	(a)	5,5	-	20,6
Grèce (b)	-	4	8	-	18
Irlande	oui	3,6	12,5	-	21
Italie	-	4	10	-	20
Luxembourg	-	3	6	12	15
Pays-Bas	-	-	6	-	17,5
Portugal	(c)	-	5 (d)	12 (e)	17 (f)
Royaume-Uni	oui	-	5 (g)	-	17,5
Suède	oui	6	12	-	25
			Moy. : 7,7%		Moy. : 19,4%

(a) Existence de taux spéciaux, notamment 2,1% en matière de presse et pour certains médicaments.

(b) Taux réduits du quart dans les îles du Dodécánèse (c'est-à-dire 3%, 6% et 13%).

(c) Maintien du taux zéro uniquement pour les prestations de services et les livraisons de biens entre la métropole et les archipels de Madère et les Açores.

(d) Ou 4% dans les régions autonomes.

(e) Ou 8% dans les régions autonomes.

(f) Ou 13% dans les régions autonomes.

(g) Pour fourniture d'énergie à usage domestique.

Cette justification n'est cependant pas suffisante dans la mesure où sept de nos partenaires européens ont également un taux supérieur à la moyenne.

- Ensuite, il convient de rappeler⁽¹⁶⁾ que la part des administrations publiques locales dans la formation brute de capital fixe (FBCF) de la Nation est la plus élevée en France (12,6% en 1996, contre 8,8% en Allemagne et en Italie, et 10,1% aux Pays-Bas, c'est-à-dire les trois Etats où la part de la FBCF locale dans la FBCF des administrations publiques est comparable à celle constatée dans notre pays).

⁽¹⁶⁾ Voir *infra*, le tableau page 12.

La charge de la TVA non déductible est donc particulièrement ressentie par les élus locaux français.

- Enfin – et surtout – au nom d'un principe de libre administration des collectivités territoriales mal compris, les élus locaux français demeurent fortement attachés à la fiscalité locale, qui les cantonne dans des fonctions de perceuteur. En outre, la fiscalité locale ne permet pas d'attribuer aux collectivités démunies les moyens financiers dont ils auraient besoin, ce qui les rend finalement dépendantes des concours financiers de l'Etat.

La nécessité d'un mécanisme similaire au FCTVA n'apparaît pas, en revanche, dans un Etat aussi décentralisé que les Pays-Bas, où les collectivités locales perçoivent une quote-part d'un impôt national répartie selon des modalités péréquatrices, ce qui leur permet d'assurer une véritable liberté d'administration, celle qui s'exerce au niveau de l'utilisation des ressources, du choix des dépenses.

De même, la péréquation est efficacement assurée en Allemagne. *« Depuis trente ans, un accord a été passé entre l'Etat fédéral et les Länder pour considérer comme "mission d'intérêt commun" (Gemeinschaftsaufgabe, simplifié couramment en GA) une politique de soutien financier particulier accordé à certaines régions défavorisées, caractérisées selon des critères précis et chiffrés, par un chômage élevé, des perspectives défavorables, des salaires faibles et des infrastructures insuffisantes. Compte tenu d'accords passés au niveau de l'Union européenne, ces régions défavorisées ne concernent que 22% de la population des Länder de l'ouest, mais la totalité de ceux de l'est.*

« Dans ces zones, 9,6 milliards de DM en provenance de l'Etat et des Länder permettent 40 milliards de DM d'investissement qui peuvent être :

« – soit des investissements dits "d'infrastructure" avec une définition très large puisqu'il peut s'agir de locaux et de matériel pour toutes sortes de services aux entreprises, de l'aménagement de zones industrielles, de réseaux de communication, d'eau, d'assainissement, de transferts de technologie, de formation professionnelle, etc... Le taux de subvention a été longtemps de 90%, le reste étant assumé par les communes. Il se limite aujourd'hui à 50% à l'ouest ;

« – soit des aides directes aux entreprises [...] »⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Rapport au Premier ministre de M. Marc Laffineur, « *Les interventions économiques des collectivités locales dans l'Union européenne* », septembre 1996 – février 1997.

L'archaïsme de notre organisation financière locale⁽¹⁸⁾ a donc rendu indispensable un dispositif de soutien à l'investissement tel que le FCTVA, mais ce mécanisme pourrait soulever des problèmes de compatibilité avec certaines normes communautaires.

2.- Le FCTVA et la sixième directive TVA

Dès le débat parlementaire précédant la création du Fonds d'équipement des collectivités locales, le ministre de l'intérieur évoquait par anticipation les incompatibilités susceptibles d'affecter le FCTVA : « *On aurait pu imaginer de rembourser la TVA sur les équipements des collectivités locales. Mais, cela nous aurait mis en contradiction complète avec les engagements souscrits par la France dans le cadre de l'harmonisation fiscale européenne* »⁽¹⁹⁾.

En 1989, le ministre du budget affirmait que « *s'agissant du FCTVA, je souhaite que l'on n'en parle pas trop, parce qu'il n'est pas d'une conformité absolue à la sixième directive européenne.* »⁽²⁰⁾

En effet, même si aucune des dispositions régissant le FCTVA n'a d'incidences directes sur la législation fiscale (la compensation n'intervient qu'après que l'imposition ait été appliquée conformément aux textes en vigueur), il semblerait que l'existence de ce dispositif soit incompatible avec deux dispositions de la sixième directive TVA du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires : assiette uniforme (77/388/CEE).

« En premier lieu, le mécanisme du FCTVA revient en définitive à faire bénéficier aux collectivités locales d'une TVA à taux nul pour leurs dépenses réelles d'investissement, et il n'est pas conforme en cela à l'article 12 § 3-a de la sixième directive qui fixe à un minimum de 15% le taux normal de la TVA applicable dans les Etats membres, en autorisant toutefois l'existence de taux réduits "fixés à un pourcentage de la base d'imposition qui ne peut être inférieur à 5%, et s'appliquant uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de services visées à l'annexe H".

⁽¹⁸⁾ Dans son rapport sur le budget des collectivités locales du projet de loi de finances pour 1999, votre Rapporteur s'est prononcé en faveur d'une taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée et mutualisée au plan national ; Rapport n° 1111, annexe 33.

⁽¹⁹⁾ Intervention de M. Michel Poniatowski, *J.O. Débats*, Sénat, 21 mai 1975, soit une date antérieure à l'adoption de la sixième directive TVA.

⁽²⁰⁾ Intervention de M. Michel Charasse, *J.O. Débats*, Sénat, 23 juin 1989.

« Par ailleurs, le fonds de compensation pourrait être également considéré comme un moyen détourné d'accorder aux collectivités locales les avantages du droit à déduction, en permettant la restitution de la TVA qui a grevé leurs investissements, alors qu'en ce domaine les dispositions figurant à l'article 17 de la sixième directive prévoient une telle déduction, par l'assujetti, de la taxe ayant grevé les biens et services utilisés par lui dans la mesure où ils le sont "pour les besoins de ses opérations taxées". Les dépenses d'investissement au titre desquelles est sollicité le FCTVA sont par définition exclues du droit à déduction, dès lors qu'en l'espèce les collectivités locales n'ont pas la qualité d'assujettis, les activités concernées étant par la force des choses exonérées de TVA : à cet égard, le FCTVA organise une véritable procédure de montant compensatoire assurant aux collectivités locales un résultat équivalent à celui dont peuvent bénéficier les seuls assujettis à la TVA, et instaure par là même un dispositif dérogatoire qui s'oppose aux objectifs fixés par la sixième directive européenne »⁽²¹⁾.

On pourrait objecter qu'il est hasardeux d'invoquer de telles incompatibilités en l'absence de toute décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), de toute mise en demeure de la part de la Commission européenne ou de tout jugement de la juridiction administrative française⁽²²⁾.

En tout état de cause, il semble préférable d'éviter de considérer le FCTVA comme un « remboursement », afin de ne pas accroître le danger concernant sa remise en cause au nom du droit communautaire.

3.- Le FCTVA et l'article 92 du Traité de Rome

Plus rarement, certains auteurs se demandent si, de par l'assistance financière qu'elle apporte aux communes, la compensation de la TVA n'est pas susceptible de s'apparenter à l'une de ces aides d'Etat qui sont prohibées par l'article 92 du Traité de Rome⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ M. Paul Report, « *Le Fonds de compensation de la TVA : enjeux et incertitudes face au droit communautaire* » Revue française de finances publiques, n° 56, 1996.

⁽²²⁾ Dans la logique d'une jurisprudence désormais constante, le Conseil d'Etat pourrait être amené à condamner la méconnaissance du droit communautaire et écarter les mesures d'application d'un texte national incompatible avec les dispositions d'une directive (arrêt Palazzi du 8 juillet 1991). Il pourrait ainsi – éventuellement – juger illégales l'ensemble des décisions préfectorales prises dans le cadre des opérations de mandatement du FCTVA, ces actes étant exécutés sur le fondement des décrets du 6 septembre 1989 et du 27 juillet 1994 incompatibles avec la sixième directive européenne du 17 mai 1977 obligatoirement applicable, quant aux objectifs à atteindre, depuis le 1^{er} janvier 1979.

⁽²³⁾ Mme Monique Doreau-Tranquard, « *Les communes, le Fonds de compensation pour la TVA et les principes généraux du droit communautaire* », Les cahiers du CNFPT, n° 46, février 1996.

Aux termes du paragraphe 1 de cet article, « *sauf dérogation prévue par le présent traité sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Or, le FCTVA, étant financé par l'Etat et au moyen de fonds publics, répond incontestablement au premier critère relatif à l'origine de l'aide. De plus, n'entrant pas dans le cadre des dérogations reconnues à ce jour, on pourrait admettre qu'il est de nature à affecter les échanges entre Etats membres.

Dans son article précité, Mme Monique Doreau-Tranquard considère ainsi que « *les communes françaises, qui se voient ainsi exemptées du poids de la TVA sur leurs dépenses d'équipement, peuvent présenter, sur le marché européen, des prestations à des prix moins élevés, ce qui est incontestablement de nature à fausser la concurrence à leur profit face à de potentiels clients ressortissants d'autres Etats membres.* »

A titre d'exemple, elle précise que « *les centres de vacances, les campings municipaux ou exploités par des offices de tourisme ou des syndicats d'initiative dès lors que leurs recettes annuelles sont inférieures à 100.000 francs, ainsi que les gîtes ruraux réalisés par les communes quand ils ne sont pas loués plus de six mois par an, sont éligibles au FCTVA. Ces activités liées au tourisme, qui suppose par nature des migrations temporaires de personnes rendues par ailleurs plus aisées par l'ouverture des frontières douanières, donnent donc lieu à des échanges intracommunautaires. En outre, l'existence d'une concurrence paraît incontestable, dans la mesure où les ressortissants de l'Union européenne ont évidemment toute liberté de choix de leurs lieux de villégiature en fonction de critères qui leur sont propres et dans lesquels peuvent notamment interférer des considérations d'ordre économique.* »

Cependant, « *la pratique du contrôle et du mandatement du FCTVA conduit à relativiser la portée de cette incompatibilité* »⁽²⁴⁾ avec l'article 92 du Traité de Rome.

En effet, l'essentiel des investissements réalisés par les collectivités locales (voirie, construction scolaire,...) concerne l'exercice de compétences

⁽²⁴⁾ Article précité de M. Paul Report.

qui n'entrent pas dans le champ des activités à caractère concurrentiel. De plus, la Commission des Communautés européennes a introduit en 1992 la règle *de minimis*, en vertu de laquelle ne soulèvent pas d'objections les aides d'importance mineure, c'est-à-dire celles qui n'excèdent pas un seuil de 100.000 écus (euros, désormais). Ainsi, un montant de FCTVA n'excédant pas 656.000 francs, réglé par conséquent au titre d'une dépense d'investissement inférieure ou égale à environ 4 millions de francs, n'est pas incompatible avec le régime des aides de l'article 92 du Traité de Rome.

Si le FCTVA ne peut constituer un « remboursement », on ne saurait accepter pour autant qu'il soit envisagé comme une « subvention ».

II.- LE FCTVA NE SAURAIT ETRE UNE « SUBVENTION »

Le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration de mai 1992 précité, affirme : « *Juridiquement, comme en termes économiques, le FCTVA s'analyse comme une subvention globale d'équipement* ».

Pourtant, dans une réponse à une question écrite⁽²⁵⁾, le Gouvernement précise « *Le fonds n'est pas un régime de subventions, mais correspond bien à une aide apportée aux collectivités territoriales lorsque celles-ci réalisent des investissements qui demeurent dans leur patrimoine et sont directement utilisés par elles* ».

Il est vrai que, si de nombreux arguments pourraient inciter à y voir une subvention, d'autres s'y opposent et doivent d'autant plus retenir l'attention que les élus locaux ne sauraient accepter que l'évolution du FCTVA soit remise en cause à l'occasion du vote de chaque loi de finances.

A.- CERTAINS ELEMENTS TENDENT A ASSIMILER LE FCTVA A UNE SUBVENTION

Le FCTVA possède plusieurs caractéristiques d'un mécanisme de subvention aux équipements.

- En premier lieu la répartition des attributions du fonds est effectuée par application d'un taux de concours forfaitaire.

⁽²⁵⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 5 janvier 1998, page 59.

Comme cela est indiqué de façon plus détaillée au chapitre IV, il ne s'agit pas, en effet, d'une restitution au franc le franc de la TVA acquittée.

Les attributions du FCTVA sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement un taux de compensation forfaitaire égal au taux normal de la TVA calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure. En outre, une réfaction de 0,905 point est effectuée afin, selon le Gouvernement, de tenir compte du prélèvement sur les recettes au profit du budget des Communautés européennes.

On peut ainsi noter que, même si l'investissement éligible a donné lieu à l'acquittement d'une TVA au taux réduit de 5,5%, le FCTVA correspondant sera calculé avec un taux de 16,176%⁽²⁶⁾.

- Deuxièmement, seule la TVA acquittée sur les investissements peut ouvrir droit à compensation.

On peut observer d'ailleurs que le mécanisme du FCTVA est susceptible d'orienter les investissements des collectivités territoriales. L'Association des régions de France (ARF) a ainsi fait parvenir une note à votre Rapporteur où elle indique :

« Les loyers du crédit-bail ou de location de longue durée étant inscrits en section de fonctionnement, ces dépenses n'ouvrent pas droit à la perception du FCTVA.

« Dès lors, en dépit de l'intérêt et de la souplesse de ces formules, les collectivités territoriales sont le plus souvent contraintes d'y renoncer face au surcoût qu'elles engendrent par rapport à un investissement direct.

« C'est le cas de la région Alsace, qui, après avoir envisagé de recourir au crédit-bail pour le plan d'équipement informatique des lycées, va acquérir directement le matériel en question ».

Effectivement, pendant la durée du contrat de crédit-bail, la collectivité est locataire du bien ; elle verse donc des loyers, qui, n'ayant pas pour effet l'entrée d'un nouvel élément d'actif dans le patrimoine, constituent des dépenses de fonctionnement. A l'issue du contrat de location, la collectivité peut accepter l'offre de vente qui lui est faite. A cette

⁽²⁶⁾ Ainsi, les dépenses relatives aux prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets des ménages réalisées par les collectivités locales auprès d'organismes agréés (Adelphe et Eco-Emballages) sont soumises au taux réduit de TVA (article 31 de la loi de finances pour 1999), mais le FCTVA est néanmoins calculé au taux de 16,176%.

date, elle verse un prix diminué au moins pour partie du montant des loyers. Elle intègre alors dans son patrimoine un nouvel élément d'actif et perçoit le FCTVA sur cette dépense réelle d'investissement.

- En troisième lieu, le décalage de deux années constaté dans le versement du FCTVA (à l'exception des attributions de certains groupements à fiscalité propre) réduit le lien avec le fait générateur. En outre, comme le précise une réponse à une question écrite, « *le FCTVA, en raison du contrôle d'éligibilité réalisé avec un décalage de deux ans, ne constitue pas une recette certaine pour les bénéficiaires et ne saurait donc s'analyser comme un mécanisme fiscal de remboursement de la TVA* ». ⁽²⁷⁾

- Enfin, le rapport de mai 1994 du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, présidé par M. François Delafosse, estime que l'admission de certains fonds de concours versés à l'Etat renforce la nature de subvention globale.

B.- DES RAISONS DE DROIT ET D'OPPORTUNITE A L'ENCONTRE DE LA QUALIFICATION DE SUBVENTION

Depuis 1983, les dotations du FCTVA, jusqu'alors imputées au chapitre 67-53 du budget de l'intérieur, ont été transformées en prélèvement sur les recettes de l'Etat, figurant à l'état A annexé à la loi de finances ⁽²⁸⁾.

Le FCTVA n'est donc plus soumis aux règles concernant les subventions de l'Etat aux collectivités locales et notamment aux dispositions du décret du 10 mars 1972 relatif aux subventions d'investissement de l'Etat.

Il est probable que cette évolution soit liée – au moins en partie – aux problèmes de compatibilité avec le droit communautaire : ces derniers pouvaient être moins perceptibles si les dotations budgétaires correspondantes cessaient d'être inscrites en dépenses au budget du ministère de l'intérieur.

⁽²⁷⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 27 avril 1998, page 4899.

⁽²⁸⁾ Pour l'anecdote, on peut rappeler que l'article 5 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public prévoit que « *Le Conseil d'Etat peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part profite au Fonds d'équipement des collectivités locales* » (FCTVA désormais). Cette ressource ne s'élève toutefois qu'à quelques dizaines de milliers de francs chaque année.

Cette transformation a néanmoins concrétisé l'automatisme du calcul du FCTVA. Ce dernier évolue comme les dépenses d'investissement éligibles des collectivités bénéficiaires et les élus locaux ne sauraient tolérer qu'il soit assimilé à une subvention dont les règles d'évolution ne dépendent bien souvent que du bon vouloir du Gouvernement.

Il convient d'ailleurs d'observer que le FCTVA n'a pas figuré dans l'« enveloppe normée » du pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales (1996-1998) et qu'il en est également exclu dans celle du « contrat de croissance et de solidarité » ayant succédé au précédent pour la période 1999-2001. Son évolution n'est donc pas contrainte, en principe, par l'Etat.

On peut aussi souligner que la Cour des comptes ne remet pas en cause la pertinence de la classification du FCTVA parmi les prélèvements sur recettes. Pourtant, *« la Cour a eu à plusieurs reprises l'occasion d'observer que certains des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, en dépit de leur classification, devaient être analysés comme des **subventions** et non comme des prélèvements sur recettes » [et] devraient logiquement figurer en dépenses sur des chapitres budgétaires clairement identifiés ».*⁽²⁹⁾

Or, dans son analyse des prélèvements sur recettes, la Cour des comptes étudie le FCTVA sous une rubrique consacrée aux prélèvements à caractère compensatoire et l'exclut donc des concours à caractère de subvention.

Si le FCTVA constitue un prélèvement sur recettes, votre Rapporteur pourrait s'en tenir à la définition de cette technique donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 : *« le mécanisme de ces prélèvements [...] s'analyse en **une rétrocession directe** d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat ».*

Mais, la distinction entre une « restitution » et un « remboursement » ne paraît guère évidente et le risque de cette qualification a déjà été souligné.

Plus prudemment, au terme de cette étude sur la nature juridique du FCTVA, votre Rapporteur se contentera donc de reprendre la formule de l'Association des maires de France (AMF) qui *« a toujours soutenu que le*

⁽²⁹⁾ Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1997, juillet 1998, page 68.

FCTVA ne constitue ni une dotation de l'Etat, ni un mécanisme fiscal de remboursement de la TVA, mais qu'il correspond à une compensation financière des dépenses réalisées par les collectivités locales afin de favoriser les investissements locaux ». ⁽³⁰⁾

En tout état de cause, la nature juridique du FCTVA constitue un problème d'ordre théorique pour les élus locaux qui, sur le terrain, sont bien plus sensibles à la complexité des conditions d'éligibilité.

CHAPITRE III

DES CONDITIONS D'ELIGIBILITE COMPLEXES

Pratiquement toutes les associations d'élus locaux entendues ⁽³¹⁾ par votre Rapporteur se sont plaintes de la multiplicité des textes législatifs et réglementaires relatifs au FCTVA.

Le régime de base actuel est ainsi fondé sur :

– l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988, modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 ;

– le décret n° 89-645 du 6 septembre 1989, modifié par le décret n° 93-729 du 29 mars 1993 ;

– le décret n° 94-655 du 27 juillet 1994 ;

– la circulaire du 23 septembre 1994.

De nombreux autres textes complètent ce dispositif.

Sur le plan législatif, et pour ne citer que les plus récents, on peut mentionner les articles 83 et 109 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, l'article 30 de la loi

⁽³⁰⁾ Cette citation provient d'un courrier de M. Jean-Paul Delevoye, président de l'AMF, adressé le 14 octobre 1998 au maire de Vaux-sous-Aubigny.

⁽³¹⁾ Liste en annexe I, page 117.

de finances rectificative pour 1998, ou encore l'article 60 de la loi de finances pour 1999.

Sur le plan réglementaire, plusieurs instructions antérieures à celle du 23 septembre 1994 demeurent en vigueur et, depuis une circulaire du 2 février 1996, l'administration a décidé de publier une circulaire annuelle d'information.

En outre, cette réglementation ne saurait suffire à résoudre toutes les difficultés et elle doit être complétée par les réponses aux très nombreuses questions écrites des députés et sénateurs publiées au *Journal officiel*.

Dans ces conditions, l'appréciation portée par le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration de mai 1992, selon laquelle « *les textes fixant les mécanismes du FCTVA sont relativement peu nombreux* », pourrait apparaître dépassée.

Cependant, même si plusieurs textes ont été publiés depuis la rédaction de ce rapport, il faut bien convenir que le *corpus* juridique du FCTVA n'est pas franchement beaucoup plus volumineux que celui applicable aux autres concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. De plus, la circulaire du 23 septembre 1994 « résumé » (en 66 pages !) l'essentiel des dispositions en vigueur.

On peut donc supposer que, si les collectivités locales sont particulièrement sensibles au nombre de textes à prendre en compte, c'est en raison du système d'attribution des dotations du FCTVA, fondé sur un mécanisme déclaratif leur confiant d'importantes responsabilités et les obligeant à connaître les dispositions en vigueur, ce qui n'est guère aisé⁽³²⁾.

Mais la complexité des règles applicables est bien réelle, notamment en ce qui concerne les conditions d'éligibilité des travaux. Elle est imputable aussi bien aux diverses interventions du Gouvernement, qui a souhaité modifier l'assiette pour influencer sur la progression des moyens,

⁽³²⁾ De façon significative, on peut observer qu'une association d'élus locaux entendue par votre Rapporteur a insisté sur la nécessité de prévoir un dispositif visant à attribuer le FCTVA à la collectivité locale lorsque, plusieurs années après la réalisation d'un équipement non éligible au FCTVA en raison de l'assujettissement à la TVA de l'activité qui s'y exerce, ladite activité cesse d'être imposable à la TVA (en cas, par exemple, de gestion directe de certains services auparavant concédés ou affermés). Or, un tel mécanisme est déjà prévu par l'article 56 de la loi de finances pour 1981, codifié à l'article L.1615-4 du code général des collectivités territoriales.

qu'aux multiples revendications des élus locaux désireux d'accroître leurs ressources d'investissement.

Ces intérêts divergents ont conduit à édicter de nombreuses dérogations aux principes, ainsi que des règles peu précises, sources d'incertitudes juridiques et d'irrégularités, favorisées par un contrôle défaillant.

I.- DE NOMBREUSES DEROGATIONS AUX PRINCIPES ET DES REGLES PEU PRECISES

Malgré les critiques diverses dont il a fait l'objet depuis sa création, le FCTVA continue de fonctionner sur la base de principes inchangés.

Sont donc éligibles au FCTVA, les dépenses réelles d'investissement grevées de TVA, réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé, pour leur propre compte et dans le but d'accroître leur patrimoine pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA.

La rigidité de ces principes - en particulier de celui concernant la patrimonialité de l'opération - a toutefois conduit à l'adoption de nombreuses dérogations justifiées, qui peuvent amener à penser que « *le régime du FCTVA semble aujourd'hui reposer sur la juxtaposition de situations singulières* »⁽³³⁾.

A.- DES PRINCIPES ASSORTIS DE DEROGATIONS NECESSAIRES

Pour illustrer ce propos, quatre des principes fondamentaux du FCTVA peuvent être examinés : l'exclusivité des dépenses d'investissement, la patrimonialité de l'opération, la compétence de la collectivité et le non-assujettissement à la TVA.

1.- L'exclusivité des dépenses d'investissement

a) *Le principe*

⁽³³⁾ Note remise à votre Rapporteur par l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF).

Pour ouvrir droit à attribution du FCTVA, la dépense doit être une dépense d'équipement comptabilisée à la section d'investissement du compte administratif principal et de chacun des comptes administratifs à comptabilité distincte aux comptes 21 ou 23 « immobilisations » et « immobilisations en cours ».

A ce titre, par exemple, les dépenses de personnel relatives aux travaux exécutés en régie doivent être déduites de l'assiette du FCTVA ⁽³⁴⁾ ; il en est de même pour une redevance versée à une association syndicale de drainage ou bien pour des dépenses d'études et de recherche, lorsqu'elles ne sont pas suivies des investissements dont elles sont à l'origine.

⁽³⁴⁾ En revanche, les dépenses d'acquisition de matériels et matériaux importants afférents aux travaux effectués en régie peuvent être imputés à la section d'investissement et être éligibles au FCTVA. De même, les dépenses de petit outillage, initialement inscrites en section de fonctionnement, peuvent être transférées, en fin d'exercice, au moyen d'une écriture globale annuelle, à l'un des chapitres intéressés de la section d'investissement.

b) Les dérogations

- **Les biens meubles de faible valeur**

Au-dessous d'un certain montant, les biens sont automatiquement inscrits en section de fonctionnement et ne devraient donc pas être éligibles au FCTVA.

Ce montant avait été fixé à 1.500 francs toutes taxes comprises par une instruction du 27 décembre 1983. Ce seuil a été relevé à 4.000 francs à compter du 1^{er} janvier 1993, par une circulaire du 1^{er} octobre 1992 du ministre du budget.

Cependant, sur délibération expresse de l'assemblée délibérante, un bien meuble d'un montant inférieur peut être inscrit en section d'investissement, à condition que cette acquisition revête un caractère de durabilité et ne figure pas explicitement dans les libellés des comptes de charges ou de stocks.

Dès lors, comme cela a été indiqué à votre Rapporteur par des élus qu'il a entendus, certains conseils municipaux prennent des dizaines de délibérations lors de chaque conseil municipal afin de bénéficier du FCTVA sur leurs acquisitions de petits matériels.

Il convient d'ailleurs de noter que l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1998 a précisé que l'inscription en section d'investissement des dépenses inférieures à 4.000 francs ne relève pas seulement du pouvoir des maires, présidents de conseil général et présidents de conseil régional (comme semblait l'indiquer un jugement de la cour administrative d'appel de Lyon), mais également de la compétence des organes délibérants des collectivités territoriales.

Commentant cette dernière disposition, la récente circulaire du 10 juin 1999 annonce qu'un arrêté devrait intervenir « *courant 1999* » pour définir une liste, pouvant être étendue par analogie, des biens meubles présentant la nature d'un investissement, quel que soit leur prix unitaire. Il est précisé que les dépenses d'équipement inférieures à un certain seuil (dont on laisse supposer qu'il pourrait être revu) pourront également s'imputer en section d'investissement, même si elles ne figurent pas sur la liste susvisée, dès lors qu'une délibération sera intervenue.

Le rapport de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration note que « *la possibilité offerte aux ordonnateurs de décider par délibération qu'un bien dont le prix toutes taxes comprises est inférieur à [4.000] francs pourra être imputé en section d'investissement traduit bien le flou de la frontière entre la notion économique de l'investissement et la volonté politique des élus* ».

- **Les marchés d'entreprise de travaux publics**

Le marché d'entreprise de travaux publics (METP) est une construction jurisprudentielle et peut être défini comme un contrat par lequel une collectivité publique charge une entreprise, le titulaire du marché, d'une part, de la construction des installations nécessaires à un service public, d'autre part, de leur exploitation pendant une certaine durée moyennant un prix forfaitaire versé par la collectivité à l'entreprise.

Les opérations de voirie ou d'éclairage public sont des domaines où le recours au METP est fréquent.

La circulaire du 23 septembre 1994 indique, toutefois : « *Le régime juridique comporte aujourd'hui encore de nombreuses interrogations et fait actuellement l'objet d'une réflexion interministérielle qui devrait déboucher sur un projet de loi. Dans l'attente d'une clarification de cette question, les dépenses d'investissement correspondantes supportées par les collectivités locales sont écartées du champ d'application du FCTVA.* »

Dans une note adressée à votre Rapporteur, la direction générale des collectivités locales ajoute :

« *La légalité même de ces contrats, qui résulte d'une construction jurisprudentielle du Conseil d'Etat, est discutable.*

« *Tout d'abord ces marchés sont contraires à l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. En effet ces conventions mettent à la charge du titulaire le financement de l'opération qui, en vertu du texte précité, fait partie de la fonction d'intérêt général du maître d'ouvrage dont il ne peut se démettre.*

« Ces marchés sont également illégaux lorsqu'ils comportent des clauses de paiement différé n'ayant pas, contrairement à l'article 350 du code des marchés publics, été autorisées par un arrêté interministériel ⁽³⁵⁾ .

« D'autre part, certains METP ont été annulés car l'utilisation du paiement différé, qui est l'objet de ces conventions a eu pour effet de rendre difficile, voire même impossible, les candidatures de petites entreprises incapables financièrement d'assurer toutes les missions demandées, et par voie de conséquence a constitué une atteinte aux règles de la concurrence et au principe d'égalité entre les candidats, susceptible d'écarter irrégulièrement des candidats de la mise en concurrence organisée.

« Enfin les entreprises titulaires de ces marchés peuvent être considérées, du fait de la possibilité de paiement différé accordée à la collectivité, comme des établissements pratiquant des opérations de crédit à titre habituel, et ce en toute illégalité, au regard de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

« En outre, la redevance annuelle forfaitaire due par la collectivité dans le cadre du paiement différé ne permet en général pas d'opérer une distinction entre les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement, et le portage financier de l'opération. Dans ces conditions tout contrôle d'éligibilité au FCTVA s'avère impossible, l'assiette du fonds n'étant constituée que des seules dépenses réelles d'investissement. Enfin, le caractère forfaitaire de la redevance, incluant les dépenses d'investissement, ne permet pas de déterminer la date réelle d'intégration dans le patrimoine des équipements ainsi réalisés ».

Le bien fondé de l'exclusion des METP de l'assiette du FCTVA pourrait être discuté, d'autant qu'un avis de la section des finances du Conseil d'Etat du 18 juin 1991 ⁽³⁶⁾ avait affirmé :

« Dès lors que l'éligibilité des dépenses d'investissement au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas subordonnée aux modalités de paiement du marché mais à la seule question de savoir quelle est la nature réelle des travaux financés et à la réalisation effective de ces travaux par le maître de l'ouvrage, ainsi qu'à l'intégration des ouvrages publics dans le patrimoine de la collectivité publique, les redevances

⁽³⁵⁾ Dans un arrêt récent du 8 février 1999, « Préfet des Bouches-du-Rhône contre commune de La Ciotat », le Conseil d'Etat a confirmé l'interdiction de toute clause de paiement différé, sauf autorisation par arrêté interministériel.

⁽³⁶⁾ Section des finances n° 349-740, Etudes et documents du Conseil d'Etat n° 43, page 385.

versées au titulaire du marché peuvent être prises en compte dans la mesure où elles couvrent des dépenses engagées tant en vue de la construction ou de la réhabilitation de bâtiments affectés au service public (de l'enseignement) que du gros entretien de ces derniers ».

La même formulation a d'ailleurs été reprise, postérieurement à la circulaire de septembre 1994, par le tribunal administratif de Melun dans un jugement du 21 janvier 1997, « Commune d'Alfortville contre préfet du Val-de-Marne ». Le juge a, en outre, indiqué que si le préfet estimait irrégulière, en raison des modalités de paiement, la forme de contrat adoptée par la commune, il ne pouvait légalement refuser l'éligibilité au FCTVA pour ce motif.

Il semble donc bien que la circulaire de 1994 conduit à introduire une exigence supplémentaire, liée au régime applicable aux conventions passées, qui n'est pas prévue par la loi ou les décrets.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que des dérogations ont été accordées et que certains METP ont donc pu être éligibles au FCTVA. C'est le cas des dépenses engagées par la région Ile-de-France et par la région Nord-Pas-de-Calais pour la rénovation de lycées, qui ont été autorisées conformément à l'article 350 du code des marchés publics.

Dans ces cas dérogatoires, une distinction, préalable à toute liquidation du FCTVA, doit être faite entre les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement et les éléments concourant au portage financier du marché, regroupés au sein de la redevance forfaitaire. Seules les dépenses réelles d'investissement peuvent donner lieu au FCTVA, si les autres conditions sont remplies.

Il convient, enfin, d'indiquer que le projet de loi relatif à la réforme du code des marchés publics, actuellement en cours d'élaboration, devrait proposer la suppression des METP.

2.- La patrimonialité de l'opération

a) Le principe

Seules sont éligibles au FCTVA, les dépenses effectuées par la collectivité bénéficiaire ou par un mandataire légalement autorisé⁽³⁷⁾ (organismes HLM, offices publics d'aménagement et de construction, établissements publics d'aménagement...). Les opérations d'équipement réalisées doivent, en outre, être intégrées dans le patrimoine de la collectivité bénéficiaire.

Les opérations qui ne répondent pas à ces conditions (en particulier, celles réalisées pour le compte de tiers ou les versements de fonds de concours), doivent, en principe, être exclues du bénéfice du FCTVA, puisque les dépenses réalisées par une collectivité territoriale sur le patrimoine de tiers, bénéficiaires ou non du fonds, constituent des subventions en nature, qui n'ont pas pour effet d'enrichir le patrimoine de la collectivité.

De même, les cessions ou mises à disposition au profit de tiers d'immobilisations ayant donné lieu à l'attribution du FCTVA impliquent le remboursement de l'attribution à l'Etat. Les modalités de ce remboursement sont fixés par l'article 5 du décret du 6 septembre 1989 (il est pratiqué un abattement, afin de tenir compte de l'utilisation du bien).

Il convient de signaler que dans une réponse récente à une question écrite, le ministre de l'intérieur précise que les travaux réalisés par tranches font l'objet d'une intégration progressive dans le patrimoine communal. *« Par conséquent, à l'achèvement de chaque tranche, les dépenses correspondantes sont imputées, par opérations d'ordre budgétaire, à la section d'investissement du compte administratif de chaque commune, au titre des immobilisations en cours (compte 23). Ainsi, l'incorporation des travaux au patrimoine des communes se faisant à l'achèvement de chaque tranche, le FCTVA peut être attribué au fur et à mesure de cette incorporation. A l'achèvement de l'opération de rénovation, l'intégralité des travaux réalisés sur le patrimoine communal sera intégrée, par une opération d'ordre non budgétaire, en dépenses de la section d'investissement du compte administratif de chaque commune, au titre des immobilisations (compte 21). Ces dépenses ayant préalablement bénéficié du fonds de compensation ne seront pas éligibles au FCTVA »*⁽³⁸⁾.

b) Les dérogations

⁽³⁷⁾ A l'exception, toutefois, des charges financières liées à un éventuel emprunt du mandataire, qui, inscrites en section de fonctionnement, n'auraient d'ailleurs pas ouvert droit au FCTVA à la collectivité si elle avait contracté, pour elle-même, cet emprunt.

⁽³⁸⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 26 octobre 1998, page 5921.

Le deuxième alinéa de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 avait prévu un régime dérogatoire temporaire au principe général d'exclusion du bénéfice du FCTVA des dépenses réalisées sur un bien mis à disposition d'un tiers non bénéficiaire du fonds. Ainsi, ouvraient droit au bénéfice du FCTVA les dépenses liées à des constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux étaient achevés au plus tard le 31 décembre 1994 (délai reporté au 31 décembre 1995 par l'article 72 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995), affectées à l'usage de gendarmerie, à l'habitation principale ou destinées au tourisme social.

Ce dispositif temporaire n'a pas été prolongé, mais d'autres dérogations sont mises en œuvre.

- **Les logements de fonction**

A la demande du Comité des finances locales, la circulaire du 23 septembre 1994 a précisé que les logements de fonction sont éligibles au bénéfice du FCTVA, lorsqu'ils sont attribués par les collectivités locales pour nécessité absolue de service au sens de l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat, ou lorsqu'ils sont mis à la charge des collectivités locales par les lois et règlements.

Cette rédaction permet d'élargir l'éligibilité aux cas dans lesquels l'attribution du logement intervient soit en application d'un texte (loi de 1886 pour les instituteurs, par exemple), soit par nécessité de service (cas d'un agent municipal assurant le gardiennage d'un bâtiment public).

- **Les travaux des établissements publics de coopération intercommunale sur les biens des communes membres**

Dans le cadre de la circulaire du 21 novembre 1989, les travaux d'investissement réalisés par un bénéficiaire du fonds au profit d'un autre bénéficiaire donnaient lieu à une attribution du FCTVA en faveur de la collectivité ou de l'établissement mandataire. Ainsi, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) intervenant sur le bien d'une commune membre pouvait percevoir le FCTVA, alors même que ces travaux ne portaient pas sur son propre patrimoine⁽³⁹⁾.

⁽³⁹⁾ Cette règle dérogeait aux textes en vigueur, comme l'atteste l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 novembre 1989 « Ville de Montpellier et autres » rappelant qu'en application du I de l'article 54

La circulaire du 23 septembre 1994, qui annule et remplace la circulaire précitée, est revenue sur ce dispositif dérogatoire et prévoit que lesdites opérations, réalisées à partir du 1^{er} janvier 1995, donnent lieu à une attribution du FCTVA au profit de la collectivité ou de l'établissement mandant, donc de la commune dans le cas particulier des relations entre communes et EPCI.

La circulaire du 2 février 1996 a justifié cette position en indiquant que les groupements qui réalisent les travaux pour le compte de leurs communes membres interviennent, en effet, en tant que prestataires de services et non dans le cadre d'une mission d'intérêt communautaire qui ne peut concerner que le patrimoine propre de l'établissement de coopération.

Dès lors, on se trouvait dans la situation suivante :

« Dans le cas où l'opération est réalisée par une communauté de communes ou une communauté de villes sur le patrimoine d'une commune, qu'elle soit membre ou non du groupement, le FCTVA sera versé à la commune avec un décalage légal de deux années. De telles opérations peuvent donc entraîner un problème de gestion de la trésorerie des groupements qu'il convient de bien apprécier, en même temps que doivent être prises les dispositions requises pour assurer le retour des crédits attribués à la commune au groupement ayant effectué les travaux. »

« Dans le cas d'un groupement effectuant des travaux sur le patrimoine d'une commune membre, et dans le cadre des compétences qui lui ont été transférées, la solution la plus sûre consiste à assurer le transfert de l'équipement dans le patrimoine du groupement, du moins lorsque ce transfert est possible. »

« Les cas où ces transferts paraissent difficilement possibles, comme dans le cadre de la voirie, que le code de la voirie routière ne prévoit pas intercommunale, sauf communautés urbaines, et dans l'attente d'une solution imminente à ce problème, toutes les précautions doivent être prises pour assurer une relative neutralité au montage financier envisagé »⁽⁴⁰⁾.

Cet état de chose n'était guère satisfaisant.

de la loi de finances pour 1977, les dépenses réelles d'investissement ne peuvent être que celles qui intéressent le patrimoine des collectivités.

⁽⁴⁰⁾ Memento guide financements collectivités locales 1997, Crédit local de France.

Un nouveau mécanisme dérogatoire a donc été institué par l'article 33 de la loi de finances pour 1997, prévoyant que les dépenses d'investissement exposées, depuis le 1^{er} janvier 1997, par les établissements publics de coopération intercommunale, dans l'exercice de leurs compétences relatives à la voirie, permettent à ces groupements de bénéficier, en lieu et place des communes membres propriétaires, des attributions du FCTVA.

L'article 30 de la loi de finances pour 1998 a permis d'aller plus loin, en attribuant aux groupements le FCTVA pour tous les investissements réalisés, dans l'exercice de leurs compétences, sur des biens appartenant à une commune membre.

Les conditions d'application de ce dernier texte ont été précisées par une circulaire du 5 juin 1998, qui soulève des difficultés de deux ordres.

En premier lieu, de nombreux élus locaux se sont émus du fait que ladite circulaire semble ajouter une condition de mise à disposition non prévue par la loi.

En effet, alors que l'article 30 de la loi de finances pour 1998 (codifié au second alinéa de l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales) dispose que le EPCI bénéficiaire, en lieu et place des communes membres propriétaires, des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'investissement exposées dans l'exercice de leurs compétences, la circulaire du 5 juin 1998 indique que les dépenses concernées par ledit article sont les dépenses réalisées dans l'exercice des compétences **et sur les biens mis à disposition** par les communes membres.

Cependant, cette précision supplémentaire ne réduit pas le champ d'application de l'article 30 précité car la mise à disposition est « *juridiquement automatique* ». En effet, « *en vertu de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales, tout transfert de compétence à un EPCI emporte automatiquement la mise à disposition des biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de cette compétence au profit du groupement, nouveau titulaire de cette compétence* ».

On peut, en outre, signaler que si cette mise à disposition emporte transfert des droits et obligations du propriétaire, il ne s'agit néanmoins pas d'un transfert de propriété, mais seulement de l'acquisition, par le nouveau titulaire de la compétence, de droits réels sur le patrimoine de l'ancien titulaire de cette compétence.

En second lieu, la circulaire du 5 juin 1998 rappelle que les opérations réalisées par un groupement sous mandat, c'est-à-dire soit les dépenses effectuées pour le compte de ses communes membres en dehors du cadre de ses compétences, soit celles réalisées dans le domaine de ses compétences au profit de collectivités non-membres, ne peuvent donner lieu à une attribution de FCTVA en faveur de l'EPCI (en revanche, les communes mandantes bénéficient de cette attribution).

Or, certains élus, relayés par l'Association des maires de France (AMF), souhaiteraient que les EPCI soient directement éligibles aux FCTVA pour les travaux réalisés dans le cadre d'une convention de mandat (en particulier, ceux effectués par les syndicats d'électrification). Ils estiment que la situation actuelle *« rend la gestion financière et comptable des syndicats et les relations avec les communes plus complexes »* :

« – les EPCI doivent assumer l'avance de TVA et sont souvent contraints de faire un emprunt pour pouvoir la financer ;

« – le reversement du FCTVA aux EPCI par les communes suppose des mouvements financiers et des schémas comptables complexes ;

« – la distinction selon les modalités d'intervention des EPCI engendre des schémas financiers différents pour les relations communes-groupements ⁽⁴¹⁾ ».

Cependant, cette revendication ne paraît pas devoir être retenue. Elle conduirait à aller au-delà des dispositions votées par le législateur et à déroger à la fois à deux principes du FCTVA, ceux concernant la patrimonialité et la compétence.

Or, comme cela sera précisé au chapitre V, toute extension inconsidérée de l'éligibilité au FCTVA ne peut que remettre en cause la pérennité de ce mécanisme.

On peut noter, enfin, que l'article 64 de la loi de finances pour 1999 a étendu le dispositif de l'article 30 de la loi de finances pour 1998 au cas des syndicats mixtes exclusivement composés de membres éligibles au FCTVA. Ces derniers seront donc désormais bénéficiaires du FCTVA, en lieu et place de leurs membres propriétaires, lorsqu'ils réalisent des dépenses d'investissement dans le cadre de leurs compétences.

⁽⁴¹⁾ Note de l'Association des maires de France adressée à votre Rapporteur.

L'article 83 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avait procédé à une extension similaire en ce qui concerne les dépenses exposées par les services départementaux d'incendie et de secours.

- **Les travaux de défense contre les risques naturels**

L'application stricte du principe de patrimonialité de l'opération conduisait à exclure de l'éligibilité au FCTVA les dépenses d'aménagement des rivières supportées par les collectivités territoriales non propriétaires des rives, en dépit de l'intérêt que présentent les travaux de protection contre les risques d'inondations ; les propriétaires riverains et – malheureusement – l'Etat, se révélant bien souvent défaillants.

Seuls pouvaient être éligibles au FCTVA, les travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'un groupement compétent pour la réalisation d'ouvrages de protection contre les crues et destinés à être intégrés dans le patrimoine de ce groupement (mais un syndicat mixte composé de collectivités territoriales et d'une association syndicale de propriétaires riverains ne pouvait pas, en tout état de cause, bénéficier du FCTVA car, pour être éligibles, les syndicats mixtes ne doivent regrouper que des membres eux-mêmes éligibles).

Cette situation était d'autant plus paradoxale que l'article 31 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a donné aux collectivités territoriales et à leurs groupements la faculté d'intervenir sur le domaine privé pour entreprendre des travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence et visant, notamment, la défense contre les inondations et contre la mer.

Le Gouvernement faisait valoir que cette habilitation législative ne constituait pas, toutefois, une obligation à agir⁽⁴²⁾ et conseillait aux collectivités locales d'acquérir la propriété des équipements ou berges concernés⁽⁴³⁾ ou encore de recourir au travail à frais avancés pour ensuite en tenter la récupération auprès des propriétaires riverains. Dans les faits, ces deux solutions étaient évidemment impossibles à réaliser.

Finalement, après plusieurs tentatives infructueuses, le Parlement est parvenu à obtenir une nouvelle dérogation au principe de patrimonialité.

L'article 60 de la loi de finances pour 1999 prévoit ainsi que « *par dérogation, les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement exposées sur des biens dont ils n'ont pas la propriété, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte*

⁽⁴²⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 11 janvier 1999, page 207.

⁽⁴³⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 10 août 1998, page 4486.

contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, ainsi que des travaux de défense contre la mer, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. S'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'Etat, seules ouvrent droit aux attributions du fonds les dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales ou leurs groupements ayant conclu une convention avec l'Etat précisant notamment les équipements à réaliser, le programme technique des travaux et les engagements financiers des parties ».

- **Les travaux de réhabilitation réalisés sur des biens de section**

La loi de finances pour 1999 a également permis aux communes de bénéficier du FCTVA lorsqu'elles effectuent des dépenses d'investissement sur des biens appartenant à une section de commune (article 62).

Cette dérogation supplémentaire au principe de patrimonialité de l'opération ne vaut, néanmoins, que dans le cadre de travaux de réhabilitation du patrimoine.

- **Les fonds de concours en matière de monuments historiques**

Après les dérogations relatives à des opérations réalisées pour le compte de tiers, il reste à signaler une dérogation concernant les fonds de concours.

Les fonds de concours versés à l'Etat, même s'ils présentent le caractère de charges supportées par la collectivité en vue de la réalisation d'un équipement dont elle tirera profit, ne peuvent être considérés comme des dépenses réelles d'investissement donnant droit à attribution du FCTVA, puisque la collectivité n'assure pas la maîtrise d'ouvrage de l'opération et puisque l'équipement réalisé n'entre pas, dans la quasi-totalité des cas, dans le patrimoine de la collectivité.

A titre d'exception, toutefois, les fonds de concours apportés à l'Etat lorsque celui-ci assure la maîtrise d'ouvrage de travaux sur les monuments historiques classés donnent droit au bénéfice du FCTVA, conformément au 2 de l'article premier du décret du 6 septembre 1989.

3.- La compétence de la collectivité

a) Le principe

Les opérations réalisées par les collectivités et les établissements bénéficiaires du fonds dans des domaines qui, juridiquement, ne relèvent pas de leur compétence sont exclues du bénéfice du fonds. Il en va notamment ainsi des domaines qui relèvent de la compétence de l'Etat.

Ce principe de compétence a conduit le législateur à modifier la loi du 9 décembre 1905 portant séparation de l'Etat et de l'Eglise, qui ne permettait pas le transfert au profit d'un EPCI de la compétence (et *a fortiori*, de la propriété) afférente aux édifices du culte appartenant aux communes. L'article 94 de la loi du 2 juillet 1998, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier permet dorénavant à des EPCI d'être compétents « *en matière d'édifices cultuels* » et d'engager « *les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte* » en sachant qu'elles seront éligibles au FCTVA (compte tenu de la dérogation au principe de patrimonialité accordée aux EPCI et précédemment indiquée).

b) Les dérogations

- **Les constructions universitaires**

La compétence, en matière de constructions universitaires, appartenant à l'Etat, toute dépense réalisée par une collectivité territoriale pour un tel équipement devrait être inéligible au FCTVA.

Toutefois, en raison de la participation accrue des collectivités locales dans ces projets de construction, l'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports, donne la possibilité à l'Etat de confier à une collectivité territoriale la maîtrise d'ouvrage d'une construction universitaire. La loi précise également que la collectivité territoriale bénéficie du FCTVA au titre des dépenses qu'elle engage dans l'opération.

L'opération doit être strictement encadrée par une convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale, posant deux conditions : une participation financière de la collectivité territoriale au minimum égale aux deux tiers du coût toutes taxes comprises de l'opération et la remise des biens à l'Etat en pleine propriété. Une circulaire interministérielle du 21 décembre 1990, complétée par une instruction du 16 janvier 1995, explicite les modalités d'application de ces dispositions.

- **Les dépenses d'investissement concernant les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM)**

L'article 2 de la loi du 4 juillet 1990 précitée prévoit que, si les biens affectés aux IUFM sont désormais pris en charge par l'Etat, le département peut toutefois passer une convention avec l'Etat, afin de continuer à exercer ses responsabilités antérieures sur ces biens. Dans ce cas, les dépenses d'investissement assumées par le département dans le cadre de cette convention, bien que portant sur un domaine de compétence propre de l'Etat et bien que les locaux concernés soient mis à disposition d'un tiers non éligible, peuvent bénéficier d'attributions du FCTVA.

4.- Le non assujettissement à la TVA

a) Le principe

Ce quatrième principe retenu pour notre démonstration implique, d'une part, que, pour être éligibles au FCTVA, les dépenses d'investissement doivent avoir donné lieu à acquittement de la TVA⁽⁴⁴⁾ et, d'autre part, que cette TVA ne puisse pas être récupérée par déduction sur la TVA facturée à l'acheteur, en raison du non assujettissement de l'activité exercée.

⁽⁴⁴⁾ On peut observer que, curieusement, les dépenses exonérées de la TVA ne sont clairement exclues du bénéfice du FCTVA que depuis le décret du 6 septembre 1989. Encore faut-il ajouter que les dépenses exonérées dans le cadre du régime spécial de la TVA applicable aux départements d'outre-mer, prévu aux articles 294 à 296 du code général des impôts, peuvent obtenir les attributions du FCTVA. D'une façon générale, d'ailleurs, les collectivités des départements d'outre-mer bénéficient d'attributions du FCTVA au taux de 16,176%, alors que le taux normal de TVA est fixé à 9,5% dans ces départements. Plus encore, le rapport d'information n° 1060 sur les incitations fiscales à l'investissement outre-mer, rédigé par le Rapporteur général, M. Didier Migaud, constate que les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, « îles du Nord » du département de la Guadeloupe, ne paient pas la TVA, sauf la TVA immobilière, ce qui ne les empêche pas de bénéficier du FCTVA !

Ainsi, les acquisitions de terrains nus ou l'achat de matériel d'occasion pour lesquels aucune TVA n'est acquittée par la collectivité ne peuvent donner droit aux attributions du FCTVA.

De même, les dépenses partiellement financées par des subventions versées par l'Etat, calculées TVA incluse (l'Etat prenant en charge l'impôt), ne peuvent être retenues que pour le montant net de ces mêmes subventions. Il s'agit des seules subventions dites « spécifiques »⁽⁴⁵⁾, relevant non seulement du budget général et des budgets annexes, mais encore des comptes spéciaux du Trésor (Fonds national pour le développement des adductions d'eau ; Fonds forestier national ; Fonds national pour le développement du sport ; Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire, etc.). En revanche, d'autres subventions ouvrent droit au FCTVA : dotations globale (DGE), scolaires (DRES, DDEC), aides européennes (Fonds européen de développement régional), transferts entre collectivités, et ce qu'elles soient calculées hors TVA ou TVA incluse.

Parallèlement, les articles 293 B et suivants du code général des impôts prévoient qu'en-dessous d'un certain seuil de chiffres d'affaires, les redevables sont dispensés – sauf option de leur part – du paiement de la TVA. Cette dispense ayant les mêmes effets qu'une exonération, aucune déduction de TVA ne peut être autorisée par la voie fiscale, en conséquence de quoi les dépenses peuvent être éligibles au FCTVA dans les conditions habituelles.

Pour les collectivités locales, il est admis que l'appréciation du seuil de chiffre d'affaires soit faite par secteur d'activité, en faisant abstraction des autres activités.

Le seuil actuellement en vigueur est fixé, depuis la loi de finances pour 1999 (article 7), à 500.000 francs de chiffre d'affaires pour la vente de marchandises, objets, fournitures ou denrées à emporter ou consommer sur place ou les prestations d'hébergement, et à 175.000 francs pour les autres prestations de service.

Ce principe de non-assujettissement à la TVA signifie, enfin, que les immobilisations acquises par les collectivités et fournies à un concessionnaire ou à un fermier n'ouvrent pas droit au FCTVA, les intéressés récupérant l'impôt dans les conditions de droit commun si le coût

⁽⁴⁵⁾ Il convient de souligner que ce problème est souvent évoqué, alors que le rapport de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration constatait que la non déduction de subventions spécifiques a « une incidence financière très faible (0,05%) ».

des investissements concernés constitue l'un des éléments du prix du service soumis à la TVA ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ En cas d'affermage, cette condition est satisfaite lorsque la redevance réclamée par la collectivité au fermier représente un montant au moins égal à l'amortissement technique des immobilisations mises à la disposition de ce dernier.

b) Les dérogations

Outre le cas particulier des attributions de FCTVA accordées au titre de dépenses exonérées de TVA en application du régime spécial de TVA applicable aux départements d'outre-mer, la principale dérogation au principe de non-assujettissement à la TVA concerne le cas des assujettis partiels à la TVA (ou des investissements dits « mixtes »).

Il s'agit des investissements relatifs à la fois à des opérations de service public (non assujetties à la TVA) et à des opérations à finalité commerciale (assujetties à la TVA).

Ainsi en est-il des activités d'une usine de traitement des ordures ménagères vendant, après valorisation, de la vapeur. Dans la mesure où ces investissements mixtes ne sont utilisés qu'à titre accessoire pour les besoins d'une activité imposable à la TVA, ils peuvent bénéficier d'une attribution du FCTVA à la hauteur de la fraction pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement.

Il est évident que, dans ce mécanisme, tout dépend de la définition de l'accessoire. Mais, nous touchons ici au second élément conduisant à complexifier les conditions d'éligibilité au FCTVA : aux nombreux régimes dérogatoires s'ajoute, en effet, l'imprécision de certaines règles.

B.- DES REGLES PEU PRECISES

Les incertitudes portent sur des règles aussi fondamentales que la délimitation du champ d'application de la TVA, la définition de l'investissement ou encore la notion de mise à disposition.

1.- La délimitation du champ d'application de la TVA

Aux termes du 1 de l'article 2 du décret du 6 septembre 1989, « *ne figurent pas au nombre des dépenses réelles d'investissement ouvrant droit aux attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, les dépenses concernant les immobilisations utilisées pour la réalisation d'opérations soumises à la taxe sur la valeur ajoutée, sauf si elles sont exclues du droit à déduction de cette taxe par application de l'article 273-2 du code général des impôts* ».

Comme l'observe le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration sur le fonctionnement du FCTVA, « *les contours évolutifs de la réglementation sur la TVA dessinent donc en creux ceux du FCTVA* ».

L'administration a, certes, cherché à préciser les éléments de la réglementation relative à la TVA de droit commun qui sont nécessaires au calcul de la base du FCTVA.

Ainsi, les principes généraux d'assujettissement à la TVA des collectivités territoriales ont été rappelés par une instruction du 8 septembre 1994 (3 CA, B.O.I. n° 181 du 22 septembre 1994).

De même, un « guide de la TVA à l'usage des collectivités locales » a été réalisé conjointement par le ministère du budget et l'Association des maires de France (AMF).

Enfin, l'annexe 3 de la circulaire du 23 septembre 1994 résume les règles en vigueur ⁽⁴⁷⁾.

On peut ainsi distinguer schématiquement trois situations.

En premier lieu, les communes sont assujetties de plein droit à cet impôt pour toutes les opérations dont la liste figure à l'article 256 B du code général des impôts, pour les activités de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement fausserait les conditions de concurrence, pour leurs activités économiques autres que celles des services précédemment cités, et pour certaines activités très spécifiques, notamment en matière immobilière. Dans toutes ces hypothèses, elles bénéficient en principe des facultés ouvertes à tout assujetti, et notamment de celle, non négligeable en l'occurrence, qui permet de déduire de la TVA facturée à l'usager ou client, la TVA acquittée en amont. Comme tout assujetti, les communes deviennent ainsi des « collecteurs d'impôt » au profit de l'Etat, mais leur assujettissement leur permet de répercuter sur des tiers une charge fiscale qui, de ce fait, ne vient pas grever leur budget.

En second lieu, les communes ne sont pas assujetties à la TVA pour les activités de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs quand il n'existe pas de risques de distorsions de concurrence, pour la plupart des services publics dits municipaux (notamment la fourniture de

⁽⁴⁷⁾ Voir annexe II, page 119.

l'eau dans les communes de moins de 3000 habitants, l'assainissement, les abattoirs, les pompes funèbres, les services d'hygiène et d'assistance, etc...), et pour les opérations réalisées en contrepartie d'impôts ou de taxes. L'absence d'assujettissement, qu'elle résulte de la situation de l'activité concernée hors du champ d'application de la TVA ou de son exonération, induit les effets pénalisants déjà signalés : faute de pouvoir être facturée aux destinataires des prestations fournies, la TVA acquittée par les communes pour l'équipement et le fonctionnement de ces activités constitue une charge définitive pour leurs budgets. Elles sont ici, à l'instar de tous les non-assujettis à cet impôt, des « consommateurs finals ». Certes, cette rémanence de taxe, en tant qu'élément du prix de revient de ces prestations, peut être intégrée aux prix acquittés par leurs bénéficiaires ; mais le plus souvent, pour ne pas trop alourdir le coût d'utilisation de ces services, ce sont les communes qui en supportent la part la plus importante.

En troisième lieu, mais dans des hypothèses et des conditions très strictes, les communes peuvent opter pour leur assujettissement à la TVA pour certaines de leurs activités au titre desquelles elles n'y sont pas légalement soumises (article 260 A du code général des impôts). Cet assujettissement optionnel ne peut limitativement concerner que la fourniture de l'eau dans les communes de moins de 3000 habitants, l'assainissement, les abattoirs, les marchés d'intérêt national, et l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, déchets et résidus lorsque ce service est rémunéré par une redevance calculée en fonction du service rendu. L'exercice de ce droit d'option a pour effet d'effacer les inconvénients du non-assujettissement.

Dès lors, au regard des conditions d'éligibilité au FCTVA (en particulier des règles relatives au non-assujettissement à la TVA et à la patrimonialité de l'opération), on peut esquisser quatre cas, résumés par le tableau suivant :

		TVA	
		Assujettissable	Non assujettissable
F C T V A	Éligible	<i>Cas A</i> : activités à option	<i>Cas B</i> : services publics non marchands des collectivités locales
	Non éligible	<i>Cas C</i> : activités soumises à concurrence	<i>Cas D</i> : – secteur associatif social, culturel, éducatif, sportif – activités à la marge du secteur concurrentiel

Source : Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, mai 1992.

Toutefois, « *entre les cas clairs d'éligibilité au FCTVA (cas B) et ceux d'assujettissement manifeste à la TVA (cas C), existe toute une gradation d'activités pour lesquelles l'appréciation du caractère concurrentiel ne peut résulter que d'une analyse au cas par cas et constitue une question de fait que seuls les services fiscaux peuvent trancher* »⁽⁴⁸⁾.

Deux points particuliers liés au champ d'application de la TVA peuvent à présent être examinés : le cas des lotissements d'habitations et le cas des investissements mixtes.

- **Les lotissements d'habitations**

L'article 40 de la loi de finances pour 1999 modifie le régime de TVA applicable à l'activité de lotissement (article 257 du code général des impôts). Les terrains vendus par les collectivités locales à un particulier pour la construction d'un immeuble à usage d'habitation sont désormais soumis aux droits d'enregistrement, sauf option, exercée par la collectivité locale, pour l'assujettissement à la TVA.

Lors de son audition par votre Rapporteur, la Fédération des maires de villes moyennes (FMVM) s'était interrogée sur les conséquences, au regard du FCTVA, de l'application des droits d'enregistrement.

La circulaire du 10 juin 1999 a mis fin aux incertitudes, en indiquant :

« Ce nouveau régime de taxation emporte deux conséquences :

« – les collectivités qui désirent opter pour la TVA (et bénéficiaire de la récupération fiscale de la TVA) doivent en faire la demande aux services fiscaux, l'assujettissement de plein droit n'existe plus ;

« – l'absence d'option pour l'assujettissement à la TVA n'ouvre pas le bénéfice du FCTVA, puisque les dépenses réalisées par les collectivités sont relatives à des biens destinés à être vendus ou loués à des tiers non-bénéficiaires du fonds, ce qui entraîne l'exclusion du FCTVA en vertu de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁴⁸⁾ Rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration.

« Toutefois, cette exclusion de l'assiette du FCTVA ne concerne en aucun cas les équipements publics réalisés par les collectivités locales à l'occasion de la création des lotissements (ou de toute autre zone aménagée). En effet, ces équipements, financés par le budget général de la collectivité, restent sa propriété et ne peuvent pas bénéficier de la récupération fiscale de la TVA ; il s'agit principalement de la voirie publique et des réseaux jusqu'en limite de propriété privée. Les dépenses afférentes sont donc potentiellement éligibles au FCTVA. »

Il apparaît donc que les collectivités territoriales ont intérêt, d'un point de vue budgétaire, à opter pour l'assujettissement à la TVA.

- **Les investissements mixtes**

Comme cela a été indiqué précédemment ⁽⁴⁹⁾, lorsqu'un investissement est relatif, à la fois, à des opérations de service public non assujetties à la TVA et à des opérations à finalité commerciale – assujetties quant à elles – le bénéfice du FCTVA peut néanmoins être accordé, dès lors que l'activité commerciale n'est exercée qu'à titre « accessoire ».

Cependant, l'attribution de FCTVA n'est alors fixée qu'à hauteur de la fraction pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement ⁽⁵⁰⁾.

Dès lors, deux questions méritent d'être posées :

1.- Pourquoi ne pas accorder le FCTVA à ces investissements et ce quelle que soit l'importance de l'activité commerciale ?

2.- Quel est le critère permettant de définir une activité accessoire ?

S'agissant du premier point, il est certain que les dispositions actuellement applicables ont des conséquences paradoxales dans le domaine du traitement des déchets.

⁽⁴⁹⁾ Voir *infra*, page 54.

⁽⁵⁰⁾ En application de l'article 207 *bis* de l'annexe II au code général des impôts, la TVA, qui se rapporte aux biens ou services utilisés *concurrentement* pour la réalisation d'opérations situées hors du champ d'application de la TVA et d'opérations imposables, n'est déductible fiscalement qu'en proportion de leur utilisation à des opérations imposables. Pour le calcul de la proportion d'utilisation, la collectivité locale peut appliquer une clef de répartition commune à l'ensemble des dépenses concernées (rapport de surfaces, de temps d'utilisation, de salaires), à condition de pouvoir la justifier.

Ainsi, la construction d'une décharge ou d'une usine d'incinération sans récupération d'énergie ouvre droit au FCTVA, dans la mesure où ces immobilisations ne donnent pas lieu à des opérations soumises à la TVA.

En revanche, les collectivités qui font l'effort d'investir dans des installations de traitement des déchets sont dans une situation différente ; ces immobilisations ayant pour partie une finalité commerciale (ventes de matériaux, de compost ou d'énergie) donnent lieu à un assujettissement partiel à la TVA. Dans ce cas, elles n'ont de droit à récupération, par la voie fiscale, qu'au prorata de la part de leurs recettes commerciales dans le total de leurs recettes et, soit elles ne bénéficient pas du FCTVA lorsque l'activité commerciale n'est pas considérée comme accessoire, soit elles sont éligibles au FCTVA, mais seulement sur une fraction de l'investissement.

Dès lors, la fiscalité favorise les solutions les moins performantes du point de vue de l'environnement !

On peut donc comprendre que le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ait répondu à diverses questions écrites qu'« *il semble logique, eu égard aux objectifs définis par la loi du 13 juillet 1992, de donner accès au FCTVA aux communes qui investissent pour atteindre ces objectifs, et dont les choix prioritaires sont la valorisation matière et organique, et éventuellement la valorisation énergétique. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a fait des propositions dans ce sens* »⁽⁵¹⁾.

De même, dans son récent rapport d'information sur la fiscalité écologique⁽⁵²⁾, notre collègue Mme Nicole Bricq observe qu'il est « *étrange d'inciter les collectivités à ne pas dépasser un certain taux de recettes, fut-il de 15%, de 20%, ou même de 30% !* ».

Cette observation l'a conduite, d'ailleurs, à proposer de « *permettre aux collectivités locales et à leurs groupements de bénéficier d'une attribution du FCTVA, au titre de leurs investissements dans des équipements de traitement des déchets, à hauteur de la fraction pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement, quel que soit le montant des recettes de valorisation auquel donnent lieu ces installations [et], le cas échéant, limiter cette mesure, dans un premier temps, aux collectivités qui pratiquent le tri sélectif* ».

⁽⁵¹⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 1^{er} juin 1998, page 2983 et J.O. Questions, Sénat, 4 février 1999, page 362.

⁽⁵²⁾ « *Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement* », Rapport d'information n° 1000, juin 1998.

Votre Rapporteur, toutefois, ne reprendra pas cette proposition.

Il convient de rappeler, en effet, que l'attribution du FCTVA en faveur d'équipements mixtes constitue déjà une interprétation favorable des textes en vigueur⁽⁵³⁾ et que cette doctrine ministérielle pourrait être remise en cause par une décision de justice. A cet égard, on peut indiquer qu'un jugement « isolé » du tribunal administratif de Bordeaux du 30 juin 1994, « Commune d'Arcachon c/Préfet de la Gironde », a considéré que, lorsque « *les dépenses d'investissements concernent des immobilisations affectées à des utilisations imposables par leur nature, **en tout ou partie**, [...] à la taxe sur la valeur ajoutée [...], c'est à bon droit que le préfet les a exclues de l'assiette du fonds de compensation à verser à la commune* ».

Cette décision laisse donc supposer qu'il faudrait appliquer à la lettre, avec une rigueur absolue, les dispositions de l'article 2 du décret du 6 septembre 1989, visant à exclure du FCTVA les dépenses concernant les immobilisations utilisées pour la réalisation d'opérations soumises à la TVA. Il est vrai que l'« *article 2 du décret précité ne peut faire l'objet de quelque interprétation que ce soit, et doit être appliqué d'autant plus rigoureusement qu'il constitue la seule partie du dispositif qui soit en définitive conforme à la 6^{ème} directive européenne, dès lors que cet article porte sur les interdictions de mettre en œuvre le mécanisme du FCTVA* »⁽⁵⁴⁾.

Si l'on se contente donc de réserver le FCTVA aux équipements mixtes pour lesquels l'activité commerciale demeure accessoire, encore convient-il – et nous examinons là notre seconde question – de s'interroger sur la définition de ce critère.

La circulaire du 23 septembre 1994 ne fournit aucune précision sur ce point.

Dans la pratique, l'administration apprécie le caractère accessoire de l'opération imposable, non pas en fonction de la nature de l'activité en cause (une activité pouvant être par sa nature même accessoire de l'activité principale), mais au regard de la quote-part du chiffre d'affaires de l'activité imposable par rapport au chiffre d'affaires total.

⁽⁵³⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 11 mai 1998, page 2683.

⁽⁵⁴⁾ Voir l'article précité de M. Paul Report, *Revue française de finances publiques*, n° 56, 1996.

Il semblerait que cette quote-part soit « *d'environ 20% du chiffre d'affaires* »⁽⁵⁵⁾, mais le Gouvernement a plusieurs fois souligné « *qu'aucune disposition ne définit le seuil en deçà duquel l'activité de valorisation est accessoire* »⁽⁵⁶⁾. Il a également annoncé qu'une instruction fiscale était en cours d'élaboration, afin de « *résoudre les problèmes encore pendants pour l'attribution du FCTVA au titre des dépenses exposées par les collectivités en matière d'élimination des déchets* »⁽⁵⁷⁾, mais ce texte n'a toujours pas été publié.

Dans ces conditions, le rapport précité de notre collègue Mme Nicole Bricq affirme : « *cette incertitude peut être source d'arbitraire et il conviendrait, au minimum, qu'une circulaire établisse clairement les critères retenus par les services fiscaux* ».

Pourtant, là encore, votre Rapporteur ne retiendra pas cette proposition. Il semble préférable de ne pas procéder à une uniformisation au niveau national et de laisser les préfets et les élus locaux examiner, au cas par cas, le caractère accessoire ou non des activités commerciales assujetties à la TVA. Un taux fixe serait probablement moins protecteur des finances locales et il est d'ailleurs significatif que la plupart des associations d'élus locaux rencontrées par votre Rapporteur n'aient pas soulevé ce problème ou même aient indiqué qu'elles n'en avaient jamais été saisies.

2.- La définition de l'investissement

Une notion aussi essentielle que l'investissement fait l'objet d'incertitudes, compte tenu de la part de subjectivité figurant dans sa définition.

La circulaire du 23 septembre 1994 se contente d'indiquer :

« De manière générale, l'imputation budgétaire en section d'investissement s'effectue en fonction de la nature de la dépense : il doit s'agir, en principe, d'une opération non répétitive, c'est-à-dire non renouvelable à l'identique à intervalle régulier, qui a comme résultat l'entrée d'un nouvel élément destiné à rester durablement dans le patrimoine ou qui, concernant des éléments existants, a pour effet d'augmenter sensiblement leur valeur ou leur durée probable d'utilisation. »

⁽⁵⁵⁾ Mémento guide financements collectivités locales 1997, Crédit local de France, page 292.

⁽⁵⁶⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 5 janvier 1998, page 59.

⁽⁵⁷⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 11 mai 1998, page 2683.

« Ainsi, les grosses réparations, qui accroissent la valeur du bien sur lequel elles sont exécutées ou augmentent sa durée de vie, constituent des immobilisations imputées en section d'investissement.

« En revanche, sont considérées comme des charges de fonctionnement, les dépenses d'entretien et de réparation qui ont pour objet de permettre l'utilisation normale du bien ».

Ces éléments reprennent, en fait, de façon succincte, ceux contenus dans la circulaire du ministère de l'intérieur du 28 avril 1987, qui précise les notions d'entretien, de réparations (grosses ou pas) et de dépenses d'amélioration. Des exemples ont également été fournis par la circulaire du ministère du budget du 1^{er} octobre 1992.

Cependant, même si la distinction entre les catégories de dépenses *« doit bien entendu s'appliquer avec discernement »*⁽⁵⁸⁾, il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, des difficultés subsistent.

Ces difficultés apparaissent surtout en matière de voirie, catégorie dont le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration soulignait, en 1992, qu'*« elle regroupe près des deux tiers du montant des mandats à problèmes »*⁽⁵⁹⁾.

Certes, une « nomenclature des opérations d'investissement et de fonctionnement du service de la voirie » a été annexée à la circulaire du 28 avril 1987⁽⁶⁰⁾. Mais, on pourrait reprendre à son égard la formule employée par le Conseil des impôts⁽⁶¹⁾ s'agissant de la distinction entre « gros travaux » et « dépenses d'entretien » en matière d'aide fiscale aux travaux dans la résidence principale : *« Les contours actuels procèdent plus manifestement du byzantinisme que d'une clarté non seulement cartésienne, mais simplement pratique ».*

Les dépenses de voirie ne sont pas les seules où la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement soulève des protestations de la part des élus locaux. Ces derniers considèrent parfois certains travaux comme des dépenses d'investissement eu égard à

⁽⁵⁸⁾ Circulaire du ministère du budget du 1^{er} octobre 1992.

⁽⁵⁹⁾ Plus largement, ce rapport observait que *« les principales difficultés résultent des notions d'entretien et de grosses réparations. Celles-ci se retrouvent dans les comptes de travaux et concentrent l'essentiel de l'enjeu financier, puisque les imputations douteuses sur les comptes 232 et 233 en représentent plus de 85% ».*

⁽⁶⁰⁾ Voir annexe III, page 121.

⁽⁶¹⁾ Dix-septième rapport au Président de la République, *« La fiscalité des revenus de l'épargne »*, 1999.

l'importance de leur montant et à leur nature, alors que les services fiscaux et préfectoraux les classent en fonctionnement. De tels désaccords apparaissent, par exemple :

– sur les frais engagés par les communes pour combler leurs décharges municipales et se mettre ainsi en conformité avec la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

– sur les travaux d'aménagement et de curage des berges des cours d'eau.

S'agissant de ce dernier point, on peut d'ailleurs noter que, dans son commentaire de l'article 60 de la loi de finances pour 1999, la récente circulaire du 10 juin 1999 rappelle que pour être éligibles, les dépenses doivent se rapporter à des travaux d'équipement et qu'« *il ne peut s'agir de travaux d'entretien qui constituent des charges de fonctionnement* ».

Elle ajoute que les dépenses doivent se rapporter à des travaux présentant un intérêt général ou un caractère d'urgence, « *ce qui n'est pas le cas de travaux d'aménagements, de confort, d'embellissement, de rénovation, de réhabilitation, ...* »⁽⁶²⁾.

3.- La notion de mise à disposition

Conformément au principe de patrimonialité, le premier alinéa de l'article L.1615-7 du code général des collectivités territoriales dispose :

« Les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds ».

Cette disposition insérée par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) devait, en principe, mettre fin à une période d'incertitudes.

En effet, bien que l'inéligibilité des immobilisations cédées ou mises à disposition d'un tiers non bénéficiaire du fonds, ait été clairement prévue dès l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988)⁽⁶³⁾, l'administration adoptait jusqu'alors une interprétation peu rigoureuse. La circulaire du ministre du budget du 1^{er} octobre 1992 indiquait notamment « que peuvent

⁽⁶²⁾ La circulaire – attendue depuis plusieurs mois – ne fournit aucune définition de la notion d'urgence. Il convient donc de souligner que l'éligibilité au FCTVA des travaux de lutte contre les risques naturels ne saurait être limitée aux cas d'« urgence exceptionnelle » selon les termes employés par les représentants du ministère du budget entendus par votre Rapporteur.

⁽⁶³⁾ Et, de façon moins explicite, dès l'article 54 de la loi de finances pour 1977.

continuer à être admis au FCTVA les dépenses correspondant aux investissements affectés à l'Etat par location, tels les gendarmeries, les bureaux de poste et les locaux de police ».

Cette libéralité de l'Etat aboutissait à des « montages » permettant à des tiers de se soustraire à la TVA. Le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration avait ainsi dénoncé, en 1992, les « organismes qui, sans être assujettis afin de maintenir des tarifs peu élevés, récupèrent la TVA sur leurs investissements lorsque des collectivités locales complaisantes leur servent en quelque sorte de prête-nom. Le monde associatif, notamment dans les activités de loisirs, bénéficie de ces errements lors des fréquentes mises à disposition de biens communaux ».

L'inéligibilité pure et simple des équipements mis à disposition s'avérait, toutefois, une solution inacceptable pour les collectivités territoriales.

Dans un premier temps, afin de ne pas léser celles qui s'étaient engagées dans des investissements en élaborant des plans de financement comportant la compensation de la TVA, des dérogations temporaires au principe de patrimonialité ont été accordées s'agissant des constructions à l'usage de gendarmerie, d'habitation principale ou encore destinées au tourisme social.

Dans un second temps, une concertation a été engagée avec les élus locaux dans le cadre du Comité des finances locales. Il convenait, en effet, de définir la notion de mise à disposition que la loi n'avait pas pris soin de déterminer.

Une véritable négociation a ainsi été menée avec les collectivités territoriales, comme l'atteste le rapport du groupe de travail du Comité des finances locales sur le projet de circulaire relatif au régime applicable aux biens mis à disposition de tiers ⁽⁶⁴⁾.

Conscient que « bonne ou mauvaise, la loi est la loi, et il est bien clair qu'une simple circulaire ne saurait la remettre en cause », ce groupe de travail a souhaité « faire la part du souhaitable et du possible ».

Ainsi, la circulaire du 23 septembre 1994 précise-t-elle que : « La mise à disposition d'un bien immobilier s'entend comme l'opération par laquelle une collectivité remet à titre gratuit ou onéreux, sous quelque forme juridique que ce soit, ce bien soit à une personne morale en vue de la réalisation de son objet social, soit à une personne physique pour la satisfaction de ses seuls besoins propres ».

Après avoir signalé qu'« il découle enfin clairement des dispositions de l'article 42-III de la loi de finances rectificative pour 1988 que le législateur n'a pas entendu opérer une distinction entre les biens mis à disposition à titre gratuit et les biens mis à disposition à titre onéreux. Ce point a été expressément confirmé par un avis du Conseil d'Etat en date du 16 juillet 1991 », ladite circulaire constate que « les immobilisations, mises à disposition de tiers non bénéficiaires du fonds et qui sont inéligibles au FCTVA, peuvent se rattacher, de manière pratique, à deux types de cas :

⁽⁶⁴⁾ Voir l'annexe IV, page 127.

– les immobilisations utilisées pour les besoins des services de l’Etat ;

– les immobilisations, soit mises à disposition à titre gratuit, soit louées à un tiers non bénéficiaire, à titre exclusif et pour ses seuls besoins propres ».

Dans le premier cas concernant les constructions de gendarmeries, bureaux de poste, perceptions, et plus généralement, de tout bâtiment mis à disposition des services de l’Etat, l’inéligibilité au FCTVA est affirmée, mais « le mode de fixation des loyers devra désormais [en] tenir compte ».

Dans le second cas, l’inéligibilité demeure la règle. « Cependant, en considération de la notion d’exclusivité qui caractérise la mise à disposition, ne doit pas être considérée comme une mise à disposition au sens de la loi, la location ou la remise à titre gratuit d’un bien à un tiers non bénéficiaire, dès lors que cette utilisation n’est que partielle et ne fait pas obstacle, pour le plus grand nombre des usagers potentiels, à la possibilité d’y avoir accès dans des conditions d’égalité caractéristiques du fonctionnement du service public. Ces conditions, vérifiables éventuellement dans les conventions passées par les collectivités avec des tiers, se cumulent naturellement avec l’ensemble des autres critères d’éligibilité au FCTVA.

« A titre d’exemple, sont donc éligibles au FCTVA, sous réserve de répondre aux autres critères d’éligibilité, les dépenses liées :

« – aux équipements sportifs accessibles à tous ;

« – aux salles polyvalentes ;

« – aux locaux du secteur d’éducation populaire »⁽⁶⁵⁾.

Le groupe de travail du Comité des finances locales a considéré qu’il s’agissait d’« une avancée opportune », tout en étant conscient que le travail accompli n’était « pas parfait ».

Effectivement, comme cela sera indiqué au chapitre V⁽⁶⁶⁾, il n’est pas toujours possible d’intégrer l’inéligibilité au FCTVA dans la fixation des loyers perçus sur les biens mis à disposition des services de l’Etat.

⁽⁶⁵⁾ Dans son rapport sur l’exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l’exercice 1993, la Cour des comptes observait que « cette décision atteste des difficultés à cerner l’assiette des déductions ».

⁽⁶⁶⁾ Voir *supra*, page 103.

Par ailleurs, même s'il « *est entendu que si la mise à disposition « partielle » correspond à un usage séquentiel du bien, par exemple un logement utilisé successivement par plusieurs utilisateurs, le bien restera inéligible au bénéfice du fonds mais que si la mise à disposition permet une utilisation simultanée du bien, par exemple par une association et ses membres mais aussi par d'autres usagers y ayant accès dans les conditions habituelles de fonctionnement d'un service public, le bien sera éligible au bénéfice du fonds ; ainsi, par exemple, les équipements sportifs et les salles polyvalentes, même mis à disposition d'associations, seront éligibles* »⁽⁶⁷⁾, la pratique a révélé quelques difficultés d'interprétation de la notion d'exclusivité.

Certes, il est clair que les gîtes ruraux réalisés par les communes sont éligibles au bénéfice du fonds, même en cas de gestion par un tiers non bénéficiaire, dans la mesure où ils ne sont pas loués plus de six mois par an et qu'ils ne relèvent pas d'un domaine d'activité concurrentiel qui les rendrait assujettis à la TVA.

Dans d'autres domaines, en revanche, il semblerait que les services préfectoraux aient souvent une conception large de l'exclusivité de la mise à disposition, rendant ainsi inéligibles au FCTVA, par exemple, des immeubles mis à disposition d'associations à vocation sociale, voire certains équipements sportifs⁽⁶⁸⁾.

De même, on peut s'interroger sur l'opportunité des distinctions opérées par l'administration en matière de dépenses afférentes aux établissements d'accueil pour personnes âgées.

Ainsi, ces maisons d'accueil, dès lors qu'elles sont construites et gérées soit par la commune, soit par son centre communal d'aide sociale (CCAS), sont éligibles au fonds sous la double condition qu'elles ne soient pas érigées en établissement public autonome et que les personnes âgées acquittent un prix de journée fixé par le président du conseil général. En revanche, si la maison de retraite n'est pas gérée directement par la collectivité locale ou par son CCAS, mais qu'elle est donnée en gestion à un tiers non bénéficiaire du fonds, comme peut l'être une association mutualiste, l'investissement n'ouvre pas droit au bénéfice du FCTVA⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁷⁾ Rapport du groupe de travail du Comité des finances locales, voir annexe IV, page 127.

⁽⁶⁸⁾ L'Association des maires de France (AMF) conseille à ses adhérents, en conséquence, d'établir systématiquement une convention de mise à disposition, précisant les conditions d'accessibilité.

⁽⁶⁹⁾ Circulaire du 3 décembre 1996.

Le cas des maisons de retraite doit, en outre, être distingué de celui des foyers logements, qui constituent des logements substitutifs pour des personnes âgées payant de véritables loyers mensuels et qui ne sont pas éligibles au FCTVA, conformément à la législation en vigueur en matière de logements locatifs. En effet, la location de locaux à usage d'habitation étant une opération obligatoirement exonérée de TVA, en application des dispositions combinées des articles 260 et 261 du code général des impôts, l'attribution du FCTVA aux collectivités territoriales leur conférerait un avantage concurrentiel sur les opérateurs privés. Dans ces conditions, l'ensemble des investissements liés au logement social sont exclus du bénéfice du FCTVA.

Même si l'article 17 de la loi de finances pour 1997 réduit à 5,5% la charge définitive de TVA supportée par les collectivités territoriales réalisant des opérations de construction de logements sociaux à usage locatif (dispositif d'ailleurs étendu par l'article 14 de la loi de finances pour 1998 aux opérations d'amélioration et de réhabilitation des logements de ce type ayant obtenu une décision favorable du représentant de l'Etat), il apparaît regrettable que ces opérations ne puissent pas donner droit à des attributions du FCTVA, d'autant que, comme l'observait notre collègue M. Jean-Pierre Balligand lors de son audition au titre de l'Institut de la décentralisation, la population accueillie dans ce type de logement est souvent refusée par les organismes HLM.

La notion de mise à disposition illustre dont parfaitement l'imprécision de certaines conditions fondamentales régissant l'éligibilité au FCTVA ⁽⁷⁰⁾. Cette imprécision s'ajoutant à la multiplication des dérogations aux principes, qui brouillent la lisibilité du dispositif, aboutit à des incertitudes juridiques et au non respect du droit en vigueur.

⁽⁷⁰⁾ L'incertitude juridique concernant cette notion a été accrue par une décision du Conseil d'Etat. Voir *supra*, page 69.

II.- DES INCERTITUDES JURIDIQUES ET DES IRREGULARITES

Confrontées à la mise en œuvre de règles complexes, les juridictions administrative ou judiciaire ont été amenées, à plusieurs reprises, à remettre en cause les interprétations de l'administration. Cela ne simplifie guère une situation déjà caractérisée, d'une part, par une application contestable des textes au niveau de collectivités territoriales et, d'autre part, par des interprétations fluctuantes et un contrôle défaillant au niveau des services de l'Etat.

A.- UNE REMISE EN CAUSE DE CERTAINES INTERPRETATIONS ADMINISTRATIVES PAR DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES

Il a déjà été indiqué qu'un jugement du tribunal administratif de Melun du 21 janvier 1997, « Commune d'Alfortville contre préfet du Val-de-Marne », permettait de discuter le bien-fondé de l'exclusion des marchés d'entreprise de travaux publics (METP) de l'assiette du FCTVA ⁽⁷¹⁾.

De même, il a été signalé qu'un jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 30 juin 1994, « Commune d'Arcachon contre préfet de la Gironde », pourrait conduire à remettre en cause l'interprétation administrative acceptant une attribution proportionnelle de FCTVA dans le cas des investissements mixtes où l'activité commerciale n'est qu'accessoire ⁽⁷²⁾.

Le même jugement pourrait également laisser entendre que « *les opérations concernées par le droit d'option prévu par l'article 260 A du code général des impôts (eau, assainissement, abattoirs, traitement des ordures ménagères) ne seraient pas éligibles au FCTVA, dès lors que ces opérations sont susceptibles d'être assujetties à la TVA. En ce sens, le tribunal administratif se conforme parfaitement aux principes imposés par l'article 92 du Traité de l'Union européenne* ⁽⁷³⁾ ».

Dans le cas particulier des indemnités d'assurance, un arrêt de la cour d'appel de Douai du 2 août 1995, « Ville de Villeneuve d'Asq contre Assurances mutuelles de France », a estimé que l'indemnité versée aux collectivités locales par les compagnies d'assurance, au titre du préjudice

⁽⁷¹⁾ Voir *infra*, page 43.

⁽⁷²⁾ Voir *infra*, page 60.

⁽⁷³⁾ Article précité, *Revue française de finances publiques*, n°56, 1996.

subi à la suite d'un dommage, devait être calculée hors TVA, en raison de la compensation dont bénéficient ces collectivités au titre du FCTVA.

Cette position, contraire à celle retenue par une circulaire du 11 juillet 1986 publiée au *Bulletin officiel des assurances*, va également à l'encontre de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui, dans un arrêt de section du 19 avril 1991, « SARL Cartigny », a jugé que la TVA grevant les travaux de réfection d'un immeuble devait être incluse dans le montant de l'indemnité.

Il convient d'ailleurs d'observer qu'une autre juridiction de l'ordre judiciaire, dans une décision postérieure à l'arrêt de la cour d'appel de Douai, s'est rangée à l'interprétation traditionnelle de l'administration (jugement du tribunal d'instance de Riom du 8 juillet 1997, « Commune des Ancizes-Comps »⁽⁷⁴⁾).

Enfin, une autre décision récente du Conseil d'Etat, relative à la définition de la mise à disposition, a suscité beaucoup d'intérêt auprès des élus locaux.

L'arrêt du 29 juillet 1998, « Commune de Flamanville », a, en effet, considéré que « *par mises à disposition au profit d'un tiers, le législateur a entendu viser les seuls cas où les conditions dans lesquelles une immobilisation est remise et confiée par la collectivité ou l'établissement qui l'a réalisée à un tiers, non bénéficiaire du Fonds de compensation, font apparaître que l'investissement a principalement eu pour objet ou pour effet d'avantager ce tiers* ».

Cette définition, adoptant une approche quasiment financière des termes « au profit d'un tiers », s'éloigne fortement de la notion d'exclusivité retenue par la circulaire du 23 septembre 1994 pour caractériser la mise à

⁽⁷⁴⁾ Dès lors, comme l'indique une réponse à une question écrite publiée au J.O. Questions, Assemblée nationale, du 7 septembre 1998 (page 4899), « *les compagnies d'assurance ne sont fondées à refuser une indemnisation sur la base d'une évaluation toutes taxes comprises des sinistres que lorsque le contrat d'assurance prévoit expressément un règlement hors TVA des sinistres ou lorsque les biens sinistrés sont affectés à une activité conduisant à un assujettissement à la TVA de droit commun* ».

On peut également indiquer que, dans leur rapport de 1992, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration préconisaient d'« *inverser* » l'interprétation administrative traditionnelle : les collectivités locales percevaient alors uniquement une indemnité d'assurance calculée toutes taxes comprises, mais ne seraient plus éligibles au FCTVA pour les travaux de réparation. Cette proposition était justifiée par le fait « *que les sommes en cause ne sont pas négligeables, que la réalisation des travaux est souvent postérieure au versement de l'indemnité d'assurance et qu'enfin, les collectivités ont été alertées sur la nécessité d'exiger des indemnités couvrant la dépense TTC* ».

disposition⁽⁷⁵⁾ et apparaît plus favorable aux collectivités locales, dans la mesure où, comme dans le cas d'espèce jugé par l'arrêt précité, la construction d'une maison de retraite dont la gestion est confiée à une association⁽⁷⁶⁾ pourrait désormais être éligible au FCTVA. Plus généralement, le seul recours aux services d'un gestionnaire ne serait plus de nature à constituer une mise à disposition du bien au profit d'un tiers.

L'Etat n'a pas encore fait connaître officiellement sa réaction face à cette décision du Conseil d'Etat, malgré les demandes de plusieurs parlementaires⁽⁷⁷⁾.

Lors de leur audition par votre Rapporteur, les représentants de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur ont toutefois estimé que cette jurisprudence n'était applicable qu'aux dépenses d'investissement effectuées avant 1991.

Votre Rapporteur ne peut que confirmer cette analyse.

En effet, la décision du Conseil d'Etat vise les opérations intervenues dans le cadre des dispositions relatives au FCTVA prévues par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) et elle s'appuie sur les travaux préparatoires et les circonstances qui ont présidé à l'adoption du III de cet article pour rechercher l'intention du législateur.

Or, le III de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 a été modifié par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993), qui, tout en confirmant l'inéligibilité au FCTVA des biens mis à disposition des tiers non-éligibles, a également prévu des dérogations temporaires⁽⁷⁸⁾.

Dès lors, comme l'observait, en 1994, le rapport du groupe de travail sur le projet de circulaire relatif au régime applicable aux biens mis à disposition de tiers⁽⁷⁹⁾ : « *La définition large de la notion de mise à disposition résulte de la lettre même de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993* ». Il était en outre précisé : « *Dès lors que le législateur a dû intervenir par une disposition expresse pour rendre éligibles au bénéfice du fonds, à titre dérogatoire, des dépenses*

⁽⁷⁵⁾ Voir *infra*, page 65.

⁽⁷⁶⁾ Voir *infra*, page 67.

⁽⁷⁷⁾ J.O. Questions, Sénat, 24 décembre 1998 (page 4070) et 11 février 1999 (page 423).

⁽⁷⁸⁾ Voir *infra*, page 44.

⁽⁷⁹⁾ Voir l'annexe IV, page 127.

d'équipement strictement énumérées (gendarmeries, constructions destinées à l'habitation principale et biens donnés en gestion à des organismes à but non lucratif dans le domaine du tourisme social), il est a contrario admis qu'en règle générale, les biens mis à disposition des services de l'Etat, les biens mis à disposition des particuliers acquittant un loyer ou les biens donnés en gestion à des associations ne sont pas éligibles au bénéfice du FCTVA ».

Il ressort de ces éléments que les « circonstances » ayant présidé à l'adoption de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 sont fondamentalement différentes de celles existant en 1988, prises en compte dans l'arrêt « Commune de Flamanville ». Cette jurisprudence ne semble donc pas transposable aux travaux soumis à la législation de 1993 ⁽⁸⁰⁾.

B.- UNE APPLICATION CONTESTABLE AU NIVEAU DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les élus locaux se plaignent couramment du régime actuel du FCTVA, même s'ils reconnaissent eux-mêmes parfois que ce « maquis » juridique peut jouer à leur avantage.

1.- Des erreurs d'imputation

La complexité et les incertitudes afférentes aux règles concernant l'éligibilité au FCTVA amènent les collectivités locales à commettre des erreurs d'imputation dans leur compte administratif et dans les états annexes transmis à l'administration. Ces erreurs leur permettent généralement de bénéficier indûment des attributions du FCTVA, mais la situation inverse peut également se produire : des dépenses sont alors exclues à tort du bénéfice du FCTVA.

⁽⁸⁰⁾ Le même raisonnement peut être appliqué pour un autre arrêt du Conseil d'Etat, moins souvent cité (« Préfet de la Haute-Saône », du 23 avril 1997) et concernant également des dépenses réalisées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1988. Cet arrêt avait confirmé le jugement du tribunal administratif annulant pour excès de pouvoir la décision du préfet ayant exclu du FCTVA les dépenses supportées par le département de la Haute-Saône pour l'acquisition et l'aménagement de locaux destinés à l'implantation d'une antenne de l'Institut universitaire de technologie (IUT) de Besançon. Le juge administratif avait ainsi considéré que « si le département de la Haute-Saône a mis les locaux dont il s'agit à la disposition de l'Etat, il en a conservé la propriété ; qu'il ne peut, ainsi, être regardé comme ayant procédé à leur acquisition et à leur aménagement pour le compte de l'Etat ».

Le rapport de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, s'appuyant sur un questionnaire national et sur une enquête réalisée dans douze départements, estimait que :

« 10% de la base au moins, qui représente deux milliards de francs de dépense pour l'Etat, peuvent être considérés comme indus :

« – 5% à 6% sont des dépenses de fonctionnement ;

« – 1,75% sont des dépenses exonérées de TVA ;

« – 3,2% sont liées à des opérations conduites avec et pour le compte de tiers au nombre desquels figurent les services de l'Etat (1%) ».

L'importance des irrégularités était de nouveau soulignée dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993 : *« En 1993, les chambres régionales des comptes ont été conduites à relever des irrégularités en la matière, dans 77 de leurs lettres d'observation, portant sur la gestion des collectivités locales sur les exercices 1992 et antérieurs. Les principales de ces irrégularités concernent, outre l'assimilation abusive de dépenses de fonctionnement à des dépenses d'investissement, la déduction opérée en matière de travaux afférents à des services concédés ou affermés ».*

De même, enfin, le rapport du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, présidé par M. François Delafosse et publié en mai 1994, indiquait :

« Il apparaît que certaines dépenses sont indûment prises en compte dans l'assiette du FCTVA. Elles représentent environ 12% du montant du fonds :

« – 6% environ correspondant à des dépenses de fonctionnement imputées à tort en section d'investissement ;

« – 6% environ représentant des dépenses d'investissement déclarées à tort et non rejetées lors du contrôle par les préfetures : dépenses exonérées de TVA (2,3%), dépenses effectuées pour le compte de tiers non éligibles (2,2%), etc. ».

Votre Rapporteur n'est pas en mesure de préciser si les ordres de grandeur évoqués précédemment ont évolué (notamment après l'intervention de la circulaire du 23 septembre 1994), mais la consultation

de lettres d'observations de gestion des chambres régionales des comptes de 1997 et 1998 atteste que des irrégularités subsistent.

Ainsi, pour ne citer que les cas mettant en jeu des sommes financières non négligeables, dans une lettre d'observations du 12 mars 1998 concernant la commune de Laval, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire relève que ladite collectivité a perçu indûment une compensation de TVA estimée à 2.858.328 francs au titre des dépenses concernant la construction d'un hôtel de police (c'est-à-dire des travaux pour le compte de tiers).

De même, une lettre d'observations du 8 avril 1998 de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, adressée au président du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de l'Isle d'Abeau, constate que, depuis 1988, le SAN a obtenu irrégulièrement des attributions de FCTVA à hauteur de 9,3 millions de francs en moyenne par an (65,136 millions de francs sur la période) « *sur le fondement des avances versées à l'EPIDA (établissement public d'aménagement) dans le cadre de la convention de mandat* ».

2.- Des montages opaques et des arrangements locaux

Les erreurs d'imputation ne sont pas obligatoirement volontaires. Il a suffisamment été démontré que le mécanisme du FCTVA n'est pas toujours aisément compréhensible.

L'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration notent, d'ailleurs, qu'« *il n'est pas possible d'affirmer qu'en matière d'imputation la fraude est manifeste* ».

En revanche, il semblerait que, dans certains cas, de véritables « montages » soient organisés pour frauder sciemment le FCTVA. Cette hypothèse se présenterait, en particulier, à l'occasion de travaux portant sur des immobilisations partiellement inéligibles en principe (exemple : construction d'un immeuble abritant une mairie annexe et une perception). Alors qu'ils devraient ne donner droit qu'à une attribution calculée *au prorata* de la surface occupée par les services éligibles, des collectivités locales décident volontairement de déclarer la totalité des dépenses comme ouvrant droit au FCTVA. Le groupe de travail du Comité des finances locales sur l'évolution de la consommation du FCTVA et des investissements réalisés par les collectivités locales avait ainsi souligné, en 1994, l'opacité de certains montages financiers tels que les financements croisés rendant aléatoire le contrôle d'éligibilité.

Il ne faut pas exagérer, néanmoins, ce phénomène. « *La mission incline à penser que les dysfonctionnements ordinaires sont beaucoup plus coûteux que les montages complexes dont elle a, au demeurant, trouvé peu d'exemples* »⁽⁸¹⁾.

En fait, les collectivités locales savent surtout profiter de certaines incertitudes juridiques ou encore discuter avec le préfet pour contourner la législation.

Comme le note M. Paul Report, chef du bureau des relations financières avec les collectivités locales à la préfecture de la Gironde, « *il n'est pas toujours facile de s'opposer à telle ou telle interprétation locale destinée à justifier politiquement une attribution du FCTVA induite, et souvent réputée acquise avant même d'avoir été contrôlée* »⁽⁸²⁾.

D'une façon moins contestable, il est aussi évident que « *des pratiques ont été acceptées par les comptables qui font bénéficier les ordonnateurs du doute, en partie pour éviter d'entrer dans un conflit permanent sur un sujet qu'ils jugent mineur* »⁽⁸³⁾.

En tout état de cause, ces irrégularités ne peuvent faire oublier que, dans la grande majorité des cas, les élus locaux sont dans l'incertitude quant à l'éligibilité d'opérations complexes, voire assez banales.

C.- DES INTERPRETATIONS ADMINISTRATIVES FLUCTUANTES ET UN CONTROLE DEFAILLANT

L'administration, elle-même, a pu parfois donner l'impression de ne pas maîtriser totalement l'ensemble des règles applicables. Cela s'est traduit, en particulier, par des disparités territoriales : une opération éligible dans un département ne l'était pas dans le département limitrophe. Dans certains cas, l'éligibilité pouvait même dépendre du fonctionnaire en poste à la préfecture : une dépense éligible une année donnée ne l'était plus l'année suivante car le fonctionnaire chargé du contrôle avait changé.

Ces traitements inégaux apparaissaient notamment dans la détermination des dépenses d'investissement. Le représentant de

⁽⁸¹⁾ Rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration.

⁽⁸²⁾ Article précité, *Revue française des finances publiques*, n°56, 1996.

⁽⁸³⁾ Rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration.

l'Association des maires des stations françaises de sports d'hiver et d'été (AMSF SHE) a ainsi signalé à votre Rapporteur, lors de son audition, que l'interprétation de l'administration avait connu d'importantes variations quant à l'éligibilité des chaînes pour les engins de déneigement. De même, le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration avait observé que, s'agissant des dépenses de petit matériel de faible valeur, « *la confusion entre le montant unitaire des biens et le montant global des factures perdure chez certains comptables* ».

Les disparités territoriales étaient surtout mal supportées par les élus locaux quand elles concernaient l'éligibilité de travaux pour le compte de tiers (d'immeubles mis à la disposition de l'Etat ou d'une association, par exemple) car l'enjeu financier pouvait être non négligeable.

Il semblerait, cependant, que les clarifications opérées par la circulaire du 23 septembre 1994, ainsi que les circulaires annuelles d'information publiées depuis 1996, aient sensiblement réduit les différences d'interprétation constatées précédemment.

Toutefois, les services de l'Etat ne paraissent pas en mesure d'assurer un contrôle parfaitement efficace.

Chargées principalement, jusqu'en 1985, d'établir les droits des bénéficiaires, les préfectures ont été, depuis cette date, fermement incitées par les circulaires ministérielles à exercer un contrôle vigilant de l'assiette déclarée. Mais, dans leur rapport de 1992, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration ont constaté « *un grand nombre d'anomalies* ».

Ce rapport a, en effet, relevé des difficultés d'organisation, ainsi que des difficultés techniques.

Au niveau de l'organisation du contrôle, le rapport regrettait qu'aucun délai impératif n'encadre le déroulement de la procédure (notamment la fourniture des pièces justificatives par les collectivités territoriales) et constatait qu'un département sur quatre seulement respectait la date limite du 1^{er} juin fixée pour l'achèvement de la mise à disposition des crédits du fonds. Le rapport précité observait, ensuite, que le contrôle de l'Etat s'effectuant sur des dépenses de l'exercice de l'année n-2, il en résulte de nombreuses difficultés quant à la disponibilité de certains documents et à la mémoire que les uns et les autres peuvent avoir de la situation des collectivités bénéficiaires. Il en concluait que « *la qualité du contrôle est donc souvent tributaire de l'ancienneté dans le poste des agents* ».

Toujours sur le plan de l'organisation du contrôle, le rapport dénonçait la dispersion du contrôle entre de très nombreux agents, l'absence généralisée d'une méthode de travail spécifique et la méconnaissance, par les services de la préfecture, des situations particulières des collectivités territoriales (en ce qui concerne, par exemple, l'option pour l'assujettissement à la TVA, les relations avec les concessionnaires, fermiers ou mandataires, ou encore l'utilisation du patrimoine). Il concluait que *« rarement ce contrôle du FCTVA a été considéré par les responsables des préfectures et sous-préfectures comme une priorité »*.

S'agissant des difficultés techniques du contrôle, le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration déplorait le caractère incomplet du système déclaratif (l'imprécision de l'intitulé des dépenses, entre autres, conduisant à asseoir le FCTVA *« sur des comptes qui, dans un certain nombre de cas, seraient purement et simplement rejetés par l'administration fiscale s'ils étaient présentés par une personne morale de droit privé »*). Le rapport soulignait également les difficultés de recoupement des informations figurant sur les états liquidatifs et l'absence de sanction en cas de défaut de transmission des états liquidatifs.

Les difficultés d'un contrôle efficace ont également été confirmées par le rapport Delafosse de 1994 précité, qui a mis en avant :

« – le décalage dans le temps, qui ne permet pas de recouper aisément l'ensemble des informations ;

« – l'inadéquation entre la procédure déclarative qui engendre une globalisation de l'assiette alors que le contrôle, par les services des préfectures, impliquerait une analyse approfondie de la nature des dépenses (investissement réel ou non), de leur régime fiscal, de leur bénéficiaire réel, et un suivi du patrimoine ».

Ces deux rapports ont été publiés depuis maintenant plusieurs années. Entre temps, la circulaire du 23 septembre 1994 a eu pour objectif notamment de *« formuler les modalités de renforcement du contrôle »*.

Même si elle prévoit qu'il peut être demandé aux collectivités locales de fournir à l'appui de leur demande une attestation délivrée par les services fiscaux (afin de mieux connaître leur situation au regard de l'assujettissement à la TVA) ou si elle précise que les bénéficiaires du fonds doivent déclarer le montant des dépenses d'investissement relatives à des

biens mis à disposition, il est peu probable que le contrôle des préfectures se soit sensiblement amélioré depuis 1992.

Comme le note un fonctionnaire de terrain, « *l'agent d'une préfecture qui se trouve confronté chaque année à des centaines de dossiers présentés, des milliers d'écritures comptables et de pièces justificatives à vérifier, n'est pas réellement à même d'exercer cette vigilance qui permettrait de réduire un tant soit peu les quelques milliards indûment réglés* »⁽⁸⁴⁾.

Le rapport Delafosse faisait d'ailleurs remarquer que la complexité de l'assiette de calcul des attributions engendrait, en outre, des coûts de gestion et des frais de dossiers excessifs.

Il ne faudrait cependant pas laisser penser que les collectivités locales sont les grandes « gagnantes » en matière de FCTVA. Au contraire, l'Etat a su imposer des modalités d'attribution qui leur sont peu favorables.

⁽⁸⁴⁾ Article précité de M. Paul Report, *Revue française de finances publiques*, n° 56, 1996.

CHAPITRE IV

DES MODALITES D'ATTRIBUTION PEU FAVORABLES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités territoriales regrettent souvent que, non seulement l'Etat ait essayé de contrôler l'évolution des dotations du FCTVA en restreignant les conditions d'éligibilité, mais qu'il ait également imposé des modalités d'attribution susceptibles de réduire les ressources des collectivités et de limiter leur libre administration.

Les critiques portent sur trois points : le versement décalé de deux années, le taux forfaitaire inférieur au taux normal de la TVA et l'imputation de l'attribution de FCTVA en section d'investissement.

I.- UN VERSEMENT DECALE

A.- UNE CHARGE POUR LES COLLECTIVITES LOCALES

En application de l'article 4 du décret n° 89-645 du 6 septembre 1989, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la répartition du FCTVA au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

Les attributions de FCTVA de l'année n sont donc calculées, dans la plupart des cas, sur les investissements réalisés lors de l'année n - 2, récapitulés dans les comptes administratifs de cette avant-dernière année⁽⁸⁵⁾.

Ce choix, qui distingue le FCTVA des autres concours de l'Etat, a été dicté par des considérations d'ordre pratique destinées à permettre aux

⁽⁸⁵⁾ Jusqu'à l'an dernier, la non-adoption du compte administratif conduisait à considérer ce dernier comme inexistant et entraînait le refus d'attribution du FCTVA. L'article 109 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier permet dorénavant, notamment pour liquider le FCTVA, d'utiliser le projet de compte administratif rejeté par l'assemblée délibérante, s'il est conforme au compte de gestion et après avis rendu par la chambre régionale des comptes. L'absence de vote du compte administratif n'entraîne donc plus l'inéligibilité au FCTVA des dépenses d'investissement de l'exercice concerné.

préfets de recenser de façon exhaustive les investissements réels des collectivités bénéficiaires de la compensation.

Cependant, ce décalage de deux années est souvent dénoncé par les élus locaux.

Ces derniers considèrent, d'une part, que l'Etat s'est ainsi octroyé un avantage de trésorerie, pratiquement sans effet actuellement, mais qui a pu se révéler très avantageux en période de forte inflation.

Ils estiment, d'autre part, que le versement décalé les conduit assez souvent à emprunter, à court terme, la somme équivalente.

B.- UNE INCITATION POUR L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET

Il convient de noter qu'une exception est d'ores et déjà prévue au principe du versement décalé. En effet, l'article 118 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République fait bénéficier les communautés de communes et de villes d'une attribution de FCTVA calculée sur la base des dépenses afférentes à l'exercice en cours.

Le décret n° 93-729 du 29 mars 1993 a établi les règles particulières de liquidation des attributions du FCTVA de ces groupements. Il précise notamment que la liquidation s'effectue au vu d'états de mandatement trimestriels des dépenses éligibles au fonds.

Ces modalités spécifiques d'attribution du FCTVA ont fait l'objet d'une instruction en date du 15 octobre 1993.

Cet avantage de trésorerie constituait bien sûr une incitation directe au choix de ces deux formules de coopération, incarnant une intercommunalité de projet.

La loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, définitivement adoptée le 29 juin dernier, conserve ce facteur incitatif qui devrait même concerner davantage de groupements qu'aujourd'hui (au 1^{er} janvier 1999, on comptait 1.348 communautés de communes et 5 communautés de villes).

En effet, en décidant la suppression des districts et des communautés de villes, ainsi que la transformation des districts en communautés de communes ou en communautés d'agglomération (nouvelle catégorie de regroupement bénéficiant également d'une attribution sur les

investissements de l'année en cours), ladite loi supprime, pour la majeure partie des EPCI à fiscalité propre (à l'exception des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle), le décalage de deux ans dans l'attribution du FCTVA.

Ne sont donc exclus de cet avantage que les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), respectivement au nombre de 12 et de 9 au 1^{er} janvier 1999.

Il pourrait être tentant de souhaiter simplifier ce dispositif, en proposant d'étendre à l'ensemble des groupements à fiscalité propre la prise en compte des dépenses de l'année en cours.

Mais il convient de noter, d'une part, que les SAN ont la faculté de se transformer en communautés d'agglomération et, d'autre part, que la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communautés urbaines, en moyenne par habitant, est suffisamment incitative (472 francs en 1998, alors que la dotation moyenne des communautés de villes et groupements assimilés n'était que de 122 francs). On peut également ajouter que la suppression de la règle du décalage en faveur des communautés urbaines n'aurait pas manqué de soulever des problèmes budgétaires, dans la mesure où cette catégorie de groupements effectue près de la moitié des dépenses d'équipement des EPCI à fiscalité propre.

II.- UN TAUX FORFAITAIRE

Aux termes du I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 *« A compter du 1^{er} janvier 1989, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant, aux dépenses réelles d'investissement définies par décret en Conseil d'Etat, un taux de compensation forfaitaire égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article 278 du code général des impôts, calculé en dedans du prix et arrondi à la troisième décimale inférieure »*.

Ce mode de calcul est utilisé depuis 1981, date à laquelle, l'attribution de FCTVA a cessé d'avoir un caractère « partiel »⁽⁸⁶⁾. Il avait été précisé par l'article 4 du décret n° 85-1378 du 26 décembre 1985. Le Conseil d'Etat a pourtant jugé, en 1988, que ce dispositif n'était pas compatible avec les dispositions législatives en vigueur. Le I de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 l'a cependant validé.

⁽⁸⁶⁾ Jusqu'en 1980, le taux de restitution était fourni par le rapport entre le montant des crédits inscrits dans la loi de finances et la valeur de l'assiette éligible.

A.- UN MECANISME CENSURE PAR LE CONSEIL D'ETAT

Dans son arrêt d'Assemblée du 9 novembre 1988, « Fourcade et autres », le Conseil d'Etat avait considéré que l'article 4 du décret du 26 décembre 1985 méconnaissait la règle posée par l'article 54 de la loi de finances pour 1976, prévoyant que le FCTVA devait permettre progressivement le remboursement intégral de la TVA acquittée par les collectivités locales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Le Conseil d'Etat notait que, si ces dispositions législatives « *ne prévoient pas que soit attribuée à chacun des bénéficiaires du fonds une somme égale au montant de la taxe sur la valeur ajoutée ayant effectivement grevé les dépenses effectuées par lui, (...) il résulte de ces dispositions que les ressources du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée devraient être réparties en appliquant au montant des dépenses réelles d'investissement exposées par chacune des collectivités concernées le rapport constaté chaque année entre le montant total de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par l'ensemble de ces collectivités et le montant total des dépenses réelles d'investissement effectuées par elles* »

Le juge administratif ajoutait que, s'agissant du mécanisme retenu par le Gouvernement, il n'était ni établi ni même allégué que ce rapport coïncide en réalité et de façon permanente avec le taux intermédiaire ⁽⁸⁷⁾.

Le mode de calcul proposé par le Conseil d'Etat n'a cependant pas été retenu. L'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 a validé le taux utilisé pour la répartition du FCTVA au titre des années 1986, 1987 et 1988 et a élevé au niveau législatif le dispositif figurant jusqu'alors dans le décret du 26 décembre 1985.

Plusieurs arguments ont alors été avancés pour justifier cette position :

– Le mode de calcul retenu se caractérise par sa simplicité ;

– La très grande majorité des dépenses d'investissement des collectivités locales était soumise au taux normal de TVA ; seules les acquisitions de véhicules automobiles et de matériels électroniques étaient alors soumises au taux majoré ;

⁽⁸⁷⁾ Lorsque l'arrêt du Conseil d'Etat est intervenu, un taux majoré de TVA était encore applicable.

– La prise en compte du « taux moyen » préconisé par le Conseil d'Etat aurait supposé, par ailleurs, l'agrégation préalable au niveau national de la totalité des dépenses réelles d'investissement des collectivités bénéficiaires du FCTVA. Elle aurait donc conduit à subordonner une procédure déconcentrée au niveau de chaque préfecture, au recensement préalable au niveau national de la totalité des investissements effectués au cours d'une année par les collectivités locales ;

– Surtout, la prise en compte d'un taux moyen de compensation aurait pu s'analyser en un remboursement « au franc le franc » de la TVA acquittée par l'ensemble des collectivités, en contradiction avec les directives communautaires.

B.- UN CALCUL « EN DEDANS »

Le taux du FCTVA doit donc être fixé par référence au taux normal de la TVA.

Afin de lui conserver un caractère forfaitaire et de ne pas correspondre à un « remboursement » intégral interdit par les normes communautaires, ce taux de compensation est calculé en dedans du prix.

Ainsi, le taux normal de TVA étant fixé à 20,60% depuis le 1^{er} août 1995, lorsqu'une collectivité dépense 100 francs hors taxe, il convient de rapporter le montant de la taxe payée – 20,60 francs – au montant total de la charge supportée par la collectivité, soit 120,60 francs.

Dès lors, le taux de restitution de la TVA devrait être égal à :

$$20,60 : 120,60 = 17,081 \%$$

C.- UNE REFACTION DE 0,905 POINT

Ce dernier taux, qui devrait être celui applicable aujourd'hui si l'on s'en tenait au dispositif validé par la loi de finances rectificative pour 1988, a été revu à la baisse par l'article 53 de la loi de finances pour 1994.

Le Gouvernement a alors invoqué les nécessités de la construction européenne pour imposer une réfaction de 0,905 point et, en conséquence, un taux de compensation de 16,176%.

En effet, dans la mesure où le prélèvement sur les recettes au profit du budget des Communautés européennes est calculé en fonction d'un taux d'appel appliqué aux recettes de TVA encaissées par l'Etat, le Gouvernement a considéré comme « logique » de réduire la compensation de la TVA acquittée par les collectivités locales, puisque l'Etat n'en perçoit par l'intégralité (sur l'ensemble du produit de la TVA, 90,5% demeurent dans le budget de l'Etat et 9,5% constituent la contribution nationale au budget des Communautés européennes).

Cette argumentation est juridiquement contestable, « *puisque la TVA acquittée par les collectivités locales alimente les recettes du budget général, ensemble sur lequel est prélevé la contribution au profit du budget des Communautés européennes* »⁽⁸⁸⁾.

On peut observer, d'ailleurs, que la justification relative aux obligations budgétaires européennes tend à être abandonnée par le Gouvernement. Les représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entendus par votre Rapporteur ont ainsi préféré présenter la nécessité de la réfaction de 0,905 point comme un moyen d'éviter que le FCTVA soit assimilable à un « remboursement » contraire à la sixième directive TVA.

Ce raisonnement n'est pas plus acceptable que le précédent, puisque les modalités de calcul du taux de compensation retenues en 1988 suffiraient pour écarter ce risque : elles conduiraient à restituer aux collectivités locales 82,9% de la TVA supportée (17,081 : 20,60) ; le taux de 16,176% actuellement fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales ramène ce ratio à 78,5%.

En fait, cette réfaction a été instituée pour réduire la forte progression du FCTVA constatée de 1991 à 1994. Le Gouvernement ayant quasiment épuisé sa marge de manœuvre sur l'assiette, a cherché à jouer sur le taux.

Il avait été encouragé dans cette voie par le rapport de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, suggérant que « *la suppression du taux maximal rend légitime une révision du taux du FCTVA, afin de déterminer le taux moyen de TVA réellement supporté par les collectivités locales.* »

On peut enfin noter que cette mesure est passée relativement inaperçue auprès des élus locaux : plusieurs élus entendus par votre

⁽⁸⁸⁾ Rapport de M. Maurice Ligot sur le budget de 1997 des collectivités locales, n° 3030, annexe n° 27.

Rapporteur ignoraient le lien invoqué avec le budget des Communautés européennes, voire même l'existence de la réfaction ⁽⁸⁹⁾.

III.- UNE IMPUTATION OBLIGATOIRE EN SECTION D'INVESTISSEMENT

Le premier alinéa de l'article L. 1615-5 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'« à compter du 1^{er} janvier 1980, les sommes versées par le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont inscrites à la section d'investissement du budget de la collectivité, de l'établissement ou de l'organisme bénéficiaire. »

Cette règle est précisée par la circulaire du 23 septembre 1994 : « Les attributions du fonds de compensation sont des recettes d'investissement : elles doivent par conséquent être inscrites dans la section d'investissement du budget principal (opérations non affectées, compte 1421 ; en M 14, il s'agit du compte 10 222). L'éventuel reversement au budget annexe des attributions reçues au titre de leurs opérations est effectué par débit du compte 1421 (ou 10 222) du budget principal et par crédit d'un compte « dotation globale d'investissement » dans le budget annexe. »

Les élus locaux ont parfois ressenti cette obligation comme une atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Aussi, dès la discussion de la loi de finances rectificative pour 1976, un amendement avait été déposé devant l'Assemblée nationale, visant à donner aux bénéficiaires du fonds la possibilité d'inscrire les attributions « à la section de fonctionnement ou, en fonction de la décision du conseil municipal, à la section d'investissement du budget » ⁽⁹⁰⁾.

Cette proposition n'a finalement pas été adoptée.

Toutefois, l'article 91 de la loi de finances pour 1980, codifié au second alinéa de l'article L. 1615-5 du code précité, a prévu qu'« à titre exceptionnel et dans la mesure où elles excèdent le total des dépenses figurant à la section d'investissement, [les attributions du FCTVA] peuvent être inscrites à la section de fonctionnement desdits budgets pour assurer le paiement des intérêts afférents aux emprunts souscrits par la collectivité, l'établissement ou l'organisme bénéficiaire. »

⁽⁸⁹⁾ Il convient de rappeler, néanmoins, que la mise en œuvre de la réfaction avait été différée à l'année 1997 et qu'elle a donc coïncidé avec la prise en compte proratisée du nouveau taux normal de TVA décidé en 1995. Les élus locaux ont donc pu penser que l'évolution du taux de la compensation n'était imputable qu'à ce second facteur.

⁽⁹⁰⁾ J.O. Débats, Assemblée nationale, 6 mai 1976, page 2642.

Il n'est pas impossible, en effet, que l'attribution perçue une année donnée – et correspondant donc aux dépenses d'équipement de la pénultième année – se révèle supérieure au montant des dépenses d'équipement inscrites au budget pour l'année en cours.

Il faut observer que les textes ne précisent pas ce qu'il pourrait advenir de cet excédent s'il était également supérieur aux intérêts des emprunts exigibles au titre de l'année considérée. Certes, il n'est pas prévu qu'il puisse être affecté à d'autres dépenses de fonctionnement, mais une telle éventualité n'est pas non plus légalement interdite par l'article qui organise le transfert en section de fonctionnement.

CHAPITRE V

PERSPECTIVES D'AVENIR

Même si les collectivités territoriales ont pu vivement critiquer les conditions d'éligibilité au FCTVA, ainsi que ses modalités d'attribution, on peut aujourd'hui constater que ces critiques se sont muées en simples réserves, que la polémique est devenue débat.

Une telle évolution est imputable, en premier lieu, aux avancées législatives constatées ces dernières années. Ont ainsi été considérées comme des progrès notables, en particulier :

– l'attribution du FCTVA aux établissements publics de coopération intercommunale pour les investissements réalisés, dans l'exercice de leurs compétences, sur des biens appartenant à une commune membre (article 30 de la loi de finances pour 1998) ⁽⁹¹⁾ ;

– l'éligibilité au FCTVA des travaux de lutte contre les risques naturels effectués sur des biens appartenant à des tiers non bénéficiaires de ce fonds (article 60 de la loi de finances pour 1999) ⁽⁹²⁾.

⁽⁹¹⁾ Voir *infra*, page 45.

⁽⁹²⁾ Voir *infra*, page 49.

L'atténuation des critiques émises à l'encontre du FCTVA peut s'expliquer, en deuxième lieu, par les clarifications intervenues à compter de la loi de finances rectificative pour 1993 et de la circulaire du 23 septembre 1994. L'exclusion, confirmée de façon non ambiguë, de l'éligibilité au fonds des biens mis à disposition de tiers non bénéficiaires a certes pu susciter quelque amertume, mais a aussi permis de mettre fin à des disparités d'interprétation, fort mal ressenties par les élus locaux.

Enfin, et peut-être surtout, l'évolution de l'investissement des collectivités territoriales au cours de ces dernières années a permis une diminution progressive du montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat afférent à cette dotation, passé de 23,2 milliards de francs en 1994 à 20 milliards de francs en 1998. Le lien étroit entre l'investissement local et les attributions du fonds a, en effet, provoqué une baisse de ces dernières, en raison de la réduction de l'investissement des collectivités locales depuis 1992. Dans ces conditions, l'Etat n'a pas été tenté de proposer des mesures restrictives supplémentaires⁽⁹³⁾, qui n'auraient pas manqué de raviver la polémique.

Cependant, la situation actuelle, où l'Etat peut se satisfaire d'une enveloppe annuelle de l'ordre de 20 milliards de francs, n'est que provisoire. Plusieurs indices donnent à penser que le FCTVA devrait connaître, à législation inchangée, une progression notable lors des prochaines années. Compte tenu de cet élément et des contraintes budgétaires habituelles, il ne paraît pas souhaitable à votre Rapporteur de proposer une réforme de grande ampleur du FCTVA. En revanche, quelques clarifications apparaissent nécessaires.

I.- UNE PROGRESSION PROBABLE DU FCTVA

Plusieurs facteurs sont susceptibles de contribuer à cette progression.

Le plus décisif est bien évidemment la reprise de l'investissement des collectivités territoriales, mais il faut également prendre en compte les conséquences financières de la réforme de l'intercommunalité et de l'éligibilité au fonds des travaux de lutte contre les risques naturels.

⁽⁹³⁾ Il a même pu accepter, comme on l'a vu, quelques dispositions favorables aux collectivités locales. Cette acceptation a été d'ailleurs facilitée par le fait que certaines mesures ne constituent, en fait, que des opérations de trésorerie ou même ne modifient que le destinataire de l'attribution (tel est le cas notamment des attributions versées aux EPCI et aux services départementaux d'incendie et de secours, en lieu et place des collectivités propriétaires).

A.- UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Le récent « *état des lieux des finances locales en 1999* » dressé par l'Observatoire des finances locales ⁽⁹⁴⁾ constate le retour à la hausse des investissements directs :

« De 1992 à 1996, les dépenses d'équipement brut des collectivités locales ont subi de fortes baisses. D'un montant de 150 milliards de francs en 1992, ces investissements ont diminué de plus de 25 milliards en quatre années. Si une partie de cette diminution a probablement été prise en charge au niveau local par d'autres structures telles que les groupements à fiscalité propre ou les syndicats, voire dans les budgets annexes des collectivités dans certains cas, il n'en reste pas moins que l'effort d'équipement du secteur local a diminué durant cette période, et notamment sur l'exercice 1996 pour lequel les collectivités territoriales affichent une baisse de plus de 9%.

« Les collectivités locales ont dans le même temps fait évoluer leur type d'investissement en consacrant une part de plus en plus importante aux programmes de renouvellement et grosses réparations après avoir réalisé dans les années antérieures la plupart des constructions nouvelles liées à leurs compétences ou besoins (lycées, collèges, voirie, équipements sportifs...).

« Depuis 1997, la tendance s'est inversée : les dépenses d'équipement des collectivités territoriales ont en effet légèrement redémarré en 1997 (+ 1,7%) puis très nettement augmenté sur 1998 (+ 8,2%) ⁽⁹⁵⁾.

« Cependant, cette reprise de 1998 n'est observée que dans les communes et les départements. En effet, les régions affichent un recul de 11% sur cette année.

« Dans les communes, les premiers résultats 1998 font état d'une très forte croissance de 13% qui est probablement légèrement surestimée, mais qui devrait tout de même approcher les 10% lors des résultats définitifs ».

Même si, au rythme annuel moyen des années 1997 et 1998, les collectivités territoriales ne retrouveraient qu'en 2000 leur niveau

⁽⁹⁴⁾ Pré-rapport présenté par M. Joël Bourdin, juin 1999.

⁽⁹⁵⁾ La note de conjoncture du Crédit local de France-Dexia de juillet 1999 évalue à + 5% la croissance de l'investissement local en 1999.

d'investissement de 1992, il convient de souligner que plusieurs éléments se conjuguent pour conforter l'investissement.

- Tout d'abord, la période actuelle coïncide avec la fin des perspectives financières définies à Edimbourg en 1992, ce qui se traduit par une forte croissance des fonds structurels européens. Elle correspond également à l'achèvement d'une génération de contrats de plan Etat-régions, c'est-à-dire à un moment où la consommation des crédits disponibles s'accélère. Enfin, les communes – qui effectuent près des deux tiers des dépenses d'équipement brut des collectivités territoriales – sont entrées dans la phase favorable du cycle électoral. Il a été constaté, en effet, que les investissements communaux diminuent les deux premières années d'un mandat, augmentent fortement la troisième année, se stabilisent approximativement les deux années suivantes et s'accroissent à nouveau de façon non négligeable la sixième et dernière année dudit mandat.

Ce cycle n'a pas été parfaitement respecté par les conseils municipaux élus en 1995, puisque 1997 n'a pas enregistré une « forte » augmentation de l'investissement, mais l'approche de la fin du mandat ne manquera certainement pas d'inspirer de nouveaux travaux.

- Autre élément conduisant à une bonne orientation de l'investissement local : la relative bonne santé financière des collectivités territoriales. Entre 1995 et 1998, les collectivités locales ont augmenté le volume de leur épargne brute de plus de 30 milliards de francs, soit une progression annuelle de 11%. Elles ont donc un fort potentiel d'autofinancement des investissements, que l'on peut constater en comptabilité nationale avec la progression de la capacité de financement des administrations publiques locales. Cette dernière atteignait 22,8 milliards de francs en 1998, en hausse de 5 milliards de francs par rapport à 1997.

Outre le niveau particulièrement élevé de leur épargne, les collectivités locales bénéficient de conditions de financement exceptionnelles, compte tenu du niveau actuel du taux d'intérêt.

- Enfin, d'un point de vue plus structurel, les collectivités territoriales doivent tenir compte de nouvelles exigences collectives que votre Rapporteur aime à qualifier de « besoins de civilisation ».

On peut, à cet égard, citer la note de conjoncture du Crédit local de France-Dexia de février 1999 :

« Les normes en matière de sécurité entraîneront des travaux importants dans plusieurs domaines :

« – le rapport de l'observatoire national de la sécurité dans les bâtiments scolaires de décembre 1998 montre que des investissements sont nécessaires dans les établissements, notamment dans les lycées professionnels. Le rapport souligne encore la nécessité de poursuivre les travaux de désamiantage ;

« – une étude du ministère de l'équipement de mars 1998 chiffre à 40 milliards de francs le montant nécessaire à la remise à niveau des équipements sportifs.

« Dans le secteur de l'eau :

« – en matière d'eaux usées, les collectivités locales sont tenues de respecter les dispositions de la directive européenne de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines. Selon le ministère de l'environnement, 50 milliards de francs sont encore nécessaires pour achever l'application de la directive ;

« – en matière d'eau potable, l'application de la directive du 3 novembre 1998, prévoyant de diminuer la concentration maximale de plomb dans l'eau potable, entraînerait un coût de 120 milliards de francs environ pour le remplacement des canalisations, dont 20% à la charge des collectivités locales.

« En matière d'incinération des déchets ménagers, les normes d'émission que doivent actuellement respecter les installations sont fixées par un arrêté du 25 janvier 1991. La Commission européenne a adopté, début octobre 1998, une nouvelle proposition de directive sur l'incinération des déchets, qui fixe des normes d'émissions pour certains polluants non concernés jusqu'à présent, comme les dioxines. Une étude, réalisée par le ministère de l'environnement, conclut que le respect en France de la norme sur les dioxines entraînerait un surcoût pour les usines d'incinération de 11% en investissement et de 15% en fonctionnement. Des investissements seront donc nécessaires à la fois pour que les fumées d'épuration des usines respectent, dans un premier temps, l'arrêté de 1991 et, dans un deuxième temps, les normes de la future directive.

« En matière de transports collectifs urbains, les investissements ont été marqués par une forte reprise dès 1997 : 5,3 milliards de francs de dépenses engagées hors Ile-de-France, après 3,2 milliards en 1996. Le Groupement des autorités responsables de transport estime à 66 milliards de francs les projets devant aboutir d'ici à 2008.

« La loi sur l'air du 30 décembre 1996 a rendu obligatoires dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants l'élaboration, puis l'adoption d'ici à fin 1999 de plans de déplacements urbains. Les orientations que ces plans doivent respecter portent notamment sur la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs, l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie. Ce dispositif devrait déboucher sur des investissements importants, notamment en matière de transports collectifs urbains ».

La reprise de l'investissement local devrait automatiquement se traduire par une hausse corrélative du FCTVA.

B.- L'INCIDENCE DE LA REFORME DE L'INTERCOMMUNALITE

Il a déjà été indiqué ⁽⁹⁶⁾ que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale devrait conduire à supprimer, pour la majeure partie des EPCI à fiscalité propre, le décalage de deux ans prévu pour le versement des attributions du FCTVA.

Cette disposition pourrait s'avérer très incitative, d'autant que l'article 30 de la loi de finances pour 1998 permet d'accorder aux groupements les attributions du FCTVA pour tous les investissements réalisés par eux, dans l'exercice de leurs compétences, sur des biens appartenant à une commune membre.

Pour des raisons budgétaires, le Gouvernement a souhaité que le coût de cette mesure – estimé à 400 millions de francs – soit étalé sur trois années, durée prévue pour la transformation des districts en communautés de communes ou en communautés d'agglomération.

Cet étalement devrait être réalisé selon les modalités suivantes :

– première année de la transformation du district : attribution du FCTVA due au titre des dépenses réalisées au cours de l'année n-2, majorée des deux tiers de l'attribution due au titre des dépenses réalisées l'année même ;

⁽⁹⁶⁾ Voir *infra*, page 80.

– deuxième année : attribution du FCTVA due au titre des dépenses réalisées au cours de l'année n – 2, majorée d'un tiers de l'attribution due au titre de l'année n – 1 et d'un tiers de l'attribution due au titre de l'année même ;

– troisième année : totalité de l'attribution du FCTVA due au titre de l'année même, majorée des deux tiers de l'attribution due au titre de l'année n – 1 ;

– à compter de la quatrième année : totalité de l'attribution du FCTVA due au titre de l'année même.

Les communautés d'agglomération qui ne seront pas issues de la transformation d'un district ne seront pas touchées par ce mécanisme d'étalement.

C.- L'IMPACT FINANCIER DE L'ELIGIBILITE DES TRAVAUX DE LUTTE CONTRE LES RISQUES NATURELS

L'article 60 de la loi de finances pour 1999 rend éligibles au FCTVA les dépenses d'investissement exposées sur des biens appartenant à des tiers non-bénéficiaires⁽⁹⁷⁾, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, ainsi que des travaux de défense contre la mer, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. S'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'Etat, une convention préalable aux travaux doit être conclue avec le préfet.

Le coût annuel pour l'Etat de cette extension de l'assiette du FCTVA pourrait être de l'ordre de 500 millions de francs (essentiellement à compter de 2001, compte tenu du versement décalé applicable aux attributions de la plupart des collectivités).

Au total, les dotations du FCTVA devraient donc repartir à la hausse, après une baisse quasiment ininterrompue depuis 1995. L'Etat pourrait, en cas de progression sensible, être tenté d'imposer de nouvelles conditions restrictives⁽⁹⁸⁾. Ce serait alors, non seulement une réaction non justifiée, mais, plus encore, une erreur grave.

⁽⁹⁷⁾ Voir *infra*, page 49.

⁽⁹⁸⁾ Il a même été suggéré à votre Rapporteur que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'avait accepté d'élargir l'assiette aux travaux de lutte contre les risques naturels – après avoir affirmé durant des années que le coût d'une telle mesure serait excessif – que pour accentuer une éventuelle « dérive » budgétaire et favoriser ainsi une prochaine remise à plat de ce concours aux collectivités locales.

Non justifiée, car l'accroissement du FCTVA ne constituerait pas un « coût ». Il s'agirait plutôt de « non recettes », puisqu'il faudrait restituer aux collectivités territoriales une partie de la TVA supplémentaire qu'elles auraient supportée en raison de l'accroissement de leurs investissements.

Ce serait surtout une erreur. Le rôle primordial des collectivités territoriales en matière d'investissement a déjà été souligné au chapitre premier, de même que l'influence positive de l'investissement local sur la croissance du produit intérieur brut. Le keynésianisme est aujourd'hui quelque peu brocardé, mais votre Rapporteur reste convaincu de l'existence de l'effet multiplicateur de l'investissement. Toute mesure aboutissant à restreindre l'effort d'investissement des collectivités locales ne pourrait donc avoir que des conséquences négatives sur la croissance nationale. Une telle mesure reviendrait, en outre, à diminuer encore plus les moyens des zones rurales – un peu oubliées par les politiques actuelles, s'intéressant surtout aux problèmes urbains – qui ont un besoin vital d'aides à l'équipement pour développer leurs capacités touristiques, seule issue à leurs difficultés économiques et sociales.

Les risques liés à une forte augmentation du FCTVA ne doivent cependant pas être ignorés. C'est pourquoi votre Rapporteur ne formulera que des propositions de réforme pouvant être qualifiées de « raisonnables ».

II.- EVITER TOUTE REFORME GLOBALE

« D'une façon générale, les finances locales sont considérées comme un ensemble complexe aux équilibres fragiles, qui doit être modifié avec beaucoup de précautions »⁽⁹⁹⁾.

Cette approche conduit souvent à ne pas s'attaquer aux problèmes fondamentaux. Toutefois, s'agissant du FCTVA, il ressort de ce qui précède qu'il est plus opportun d'adopter une approche pragmatique.

En conséquence, votre Rapporteur n'a pas jugé souhaitable de retenir trois propositions de réforme parfois évoquées : la fusion du FCTVA avec la dotation globale d'équipement, la mise en œuvre d'un mécanisme péréquateur dans la répartition des attributions du fonds, ainsi que la remise en cause du versement décalé et du taux de compensation.

(1) P. Lalumière, « Premier bilan de la réforme de la fiscalité directe locales », AJDA, 1976, page 466.

A.- LA FUSION DU FCTVA ET DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT SERAIT INOCCASIONNELLE

Dès sa création, le Fonds d'équipement des collectivités locales a été perçu comme s'inscrivant dans la perspective d'une globalisation des subventions d'équipement, engagée par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat. Etant affecté globalement à la section d'investissement et non à la réalisation d'un équipement particulier, il anticipait effectivement le développement des aides financières globalisées de l'Etat (dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'équipement et dotation générale de décentralisation).

En 1989, dans son dixième rapport relatif à la fiscalité locale, le Conseil des impôts avait préconisé de fondre la dotation globale d'équipement (DGE) et le FCTVA dans un seul mécanisme.

Cette proposition a été reprise par le rapport précité de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration. Elle a été également évoquée par le « rapport Delafosse » de 1994 sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Ces documents divers affirment tous qu'une telle réforme aurait des avantages certains pour les collectivités locales, notamment en ce qui concerne la simplification des procédures.

Toutefois, il ressort surtout de ces travaux que la fusion du FCTVA et de la DGE serait profitable à l'Etat.

Comme le note crûment le rapport de 1989 du Conseil des impôts, *« l'unification des deux mécanismes permettrait de prévoir des crédits limitatifs, comme ceux de la dotation globale d'équipement, et non plus évaluatifs, ce qui pourrait conduire à un encadrement plus strict de l'aide de l'Etat à l'investissement des collectivités locales »*.

Le FCTVA serait ainsi transformé en une subvention de l'Etat à enveloppe fermée, dont l'évolution serait entièrement maîtrisée par l'Etat et susceptible d'être remise en cause à l'occasion de chacune des lois de finances. Cette évolution serait inacceptable, d'autant plus qu'elle favoriserait outrancièrement l'encadrement des investissements des collectivités locales et irait ainsi à l'encontre du principe de leur libre administration.

On peut d'ailleurs noter que le Parlement a déjà écarté, en 1995, une disposition figurant dans le projet initial de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (article 21), prévoyant d'examiner les conditions « *d'un regroupement en une dotation unique de la dotation globale d'équipement et du FCTVA* », d'étudier la possibilité pour cette nouvelle dotation de fonctionner « *selon le mécanisme du taux de concours* » et d'apporter ainsi « *une contribution modulée aux collectivités territoriales selon les objectifs de la politique de développement du territoire* »⁽¹⁰⁰⁾.

B.- L'INTRODUCTION D'UN MECANISME PEREQUATEUR PARAIT INUTILE

Le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration observe que « *le FCTVA est de fait indexé sur les capacités d'investissement des collectivités. Plus une collectivité est riche, plus elle investit, plus le FCTVA qu'elle reçoit est important et ce, quelle que soit la nature des investissements réalisés* ».

Le « rapport Delafosse » reprend aussi cette argumentation : « *Le mode de calcul des attributions du FCTVA (taux forfaitaire) ne comporte aucune péréquation ou redistribution. Il bénéficie aux collectivités qui ont le plus investi. Il ne permet pas de tenir compte de la richesse relative des collectivités, à la différence, auparavant, du Fonds d'équipement des collectivités locales dont est issu le FCTVA* ».

On a déjà indiqué, en effet, que les ressources du FECL étaient réparties selon les règles retenues par le Fonds d'action locale pour l'attribution du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Ces règles permettaient de privilégier les communes défavorisées, dans la mesure où les critères pris en compte étaient la population, le montant de l'impôt sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières), ainsi que la valeur du « centime », qui reflétait la potentialité contributive de la commune bénéficiaire.

(1) Outre la position de principe qui conduit à s'opposer à une fusion du FCTVA et de la DGE, il convient également d'observer que cette réforme se heurterait à des difficultés techniques concernant, en particulier :

- son champ d'application : les conditions d'attribution de la DGE et du FCTVA n'ont jamais été identiques et cette disparité s'est accrue depuis que l'article 33 de la loi de finances pour 1996 a exclu du bénéfice de la DGE les communes de plus de 20 000 habitants, ainsi que celles dont la population est inférieure à ce seuil, mais dont le potentiel fiscal est relativement important ;
- son coût : la globalisation conduirait à supprimer le décalage de deux ans existant entre les dépenses et les attributions du FCTVA.

L'abandon de ce dispositif par la loi de finances pour 1977 permet effectivement, aujourd'hui, d'accorder les plus fortes attributions aux collectivités qui investissent le plus.

Le tableau suivant permet de constater que les plus importantes attributions du FCTVA ne correspondent pas toujours aux collectivités disposant du potentiel fiscal le plus élevé ⁽¹⁰¹⁾.

Ainsi, à titre d'exemple, les collectivités et établissements du département de la Drôme n'ont reçu en 1997 que 0,66% du montant total du FCTVA, alors que le potentiel fiscal communal ⁽¹⁰²⁾ en 1995 (année correspondant aux investissements servant d'assiette au FCTVA réparti en 1997) est sensiblement supérieur à la moyenne nationale.

A contrario, le Finistère a bénéficié d'une attribution plus forte que son potentiel fiscal communal moyen n'aurait pu le laisser supposer.

Ces résultats sont imputables au fait que le mode de calcul du FCTVA favorise les collectivités locales qui investissent le plus, soit qu'elles disposent d'abondantes ressources propres, soit qu'elles aient recours à l'endettement.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 1997 ^(a)

Départements	Montant total des attributions des collectivités et établissements du département		Potentiel fiscal communal moyen en 1995
	(en francs)	(en %)	(en francs)
AIN	175.65	0,87	3.045
AISNE	140.66	0,69	2.296
ALLIER	104.92	0,52	2.369
ALPES DE HAUTE PROVENCE	63.41	0,31	2.501
HAUTES ALPES	61.81	0,31	2.254
ALPES MARITIMES	339.29	1,68	3.266
ARDECHE	81.35	0,40	2.176
ARDENNES	97.42	0,48	2.040
ARIEGE	59.39	0,29	2.129
AUBE	78.66	0,39	2.662
AUDE	123.33	0,61	1.746
AVEYRON	128.29	0,63	2.144

(1) Il convient d'observer que les attributions du FCTVA dépendent en partie de l'importance de la population qui, elle-même, implique un certain niveau d'investissement.

(2) Ce critère est utilisé comme référence, dans la mesure où les communes bénéficient de plus de la moitié du FCTVA.

BOUCHES DU RHONE	690.86	3,41	2.816
CALVADOS	236.66	1,17	2.406
CANTAL	58.58	0,29	1.652
CHARENTE	97.35	0,48	2.457
CHARENTE MARITIME	175.96	0,87	2.119
CHER	71.79	0,35	2.284
CORREZE	95.83	0,47	2.185
CORSE DU SUD	96.21	0,48	2.192
HAUTE CORSE	99.86	0,49	1.847
COTE D'OR	143.66	0,71	2.865
COTES D'ARMOR	166.27	0,82	1.817
CREUSE	37.41	0,18	1.471
DORDOGNE	124.10	0,61	1.832
DROME	132.99	0,66	3.164
DOUBS	179.06	0,88	2.847

(a) En gras, les départements ayant bénéficié d'attributions au moins égales à 1% du montant total du FCTVA.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 1997 (suite)

Départements	Montant total des attributions des collectivités et établissements du département		Potentiel fiscal communal moyen en 1995
	(en francs)	(en %)	(en francs)
EURE	158.64	0,78	2.533
EURE ET LOIR	106.19	0,52	2.635
FINISTERE	210.10	1,04	2.205
GARD	155.46	0,77	2.167
HAUTE GARONNE	416.95	2,06	2.928
GERS	58.15	0,29	1.572
GIRONDE	416.23	2,06	2.654
HERAULT	370.41	1,83	2.361
ILLE ET VILAINE	330.76	1,63	2.540
INDRE	73.46	0,36	2.136
INDRE ET LOIRE	157.31	0,78	2.491
ISERE	388.65	1,92	3.154
JURA	103.19	0,51	2.539
LANDES	109.29	0,54	2.372
LOIR ET CHER	86.48	0,43	2.462
LOIRE	209.38	1,03	2.505
HAUTE LOIRE	75.98	0,38	2.034
LOIRE ATLANTIQUE	407.89	2,01	2.668
LOIRET	298.34	1,47	2.932
LOT	43.26	0,21	1.958
LOT ET GARONNE	91.00	0,45	2.059

LOZERE	41.47	0,20	1.594
MAINE ET LOIRE	195.43	0,97	2.269
MANCHE	162.17	0,80	2.014
MARNE	219.55	1,08	2.775
HAUTE MARNE	55.39	0,27	2.128
MAYENNE	71.36	0,35	2.384
MEURTHE ET MOSELLE	194.24	0,96	2.531
MEUSE	65.64	0,32	2.155
MORBIHAN	183.45	0,91	2.140
MOSELLE	350.54	1,73	2.624
NIEVRE	60.25	0,30	2.220
NORD	789.12	3,90	2.394
OISE	209.11	1,03	2.792
ORNE	78.98	0,39	2.197
PAS DE CALAIS	402.51	1,99	2.050
PUY DE DOME	247.75	1,22	2.617
PYRENEES ATLANTIQUES	177.32	0,88	2.560

RÉPARTITION DU FCTVA EN 1997 (suite)

Départements	Montant total des attributions des collectivités et établissements du département		Potentiel fiscal communal moyen en 1995 (en francs)
	(en francs)	(en %)	
HAUTES PYRENEES	96.52	0,48	2.211
PYRENEES ORIENTALES	113.75	0,56	2.216
BAS RHIN	422.94	2,09	3.245
HAUT RHIN	202.20	1,00	3.104
RHONE	690.20	3,41	3.614
HAUTE SAONE	73.79	0,36	1.968
SAONE ET LOIRE	153.99	0,76	2.508
SARTHE	127.09	0,63	2.448
SAVOIE	212.48	1,05	3.421
HAUTE SAVOIE	293.01	1,45	3.348
VILLE DE PARIS	1.05	5,22	6.951
SEINE ET MARNE	423.61	2,09	2.938
SEINE MARITIME	439.71	2,17	3.017
YVELINES	381.16	1,88	4.086
DEUX SEVRES	93.86	0,46	2.155
SOMME	233.69	1,15	2.297
TARN	83.02	0,41	2.025
TARN ET GARONNE	57.63	0,28	1.990
VAR	262.98	1,30	2.681
VAUCLUSE	144.41	0,71	2.696
VENDEE	162.05	0,80	2.187
VIENNE	166.40	0,82	2.093
HAUTE VIENNE	108.97	0,54	2.363

VOSGES	158.49	0,78	2.537
YONNE	97.79	0,48	2.372
TERRITOIRE DE BELFORT	47.73	0,24	2.531
ESSONNE	276.65	1,37	3.800
HAUTS DE SEINE	453.58	2,24	6.734
SEINE SAINT DENIS	359.90	1,78	3.632
VAL DE MARNE	293.43	1,45	3.745
VAL D'OISE	337.46	1,67	3.090
GUADELOUPE	186.31	0,92	1.559
MARTINIQUE	99.43	0,49	1.495
GUYANE	47.24	0,23	1.937
REUNION	239.74	1,18	1.717
SAINT-PIERRE ET MIQUELON	14.70	0,07	-
TOTAL	20.24	100,00	2.916

Il n'en reste pas moins que le mécanisme actuel ne permet pas à l'Etat de moduler son concours en fonction de critères liés aux nécessités de l'aménagement du territoire. On peut noter, à cet égard, que les collectivités et établissements de la région Ile-de-France ont perçu, en 1997, 17,69% des attributions totales du FCTVA.

Il ne paraît pas souhaitable, néanmoins, de réintroduire des éléments péréquateurs dans les modalités de calcul du FCTVA.

Il convient de rappeler, en effet, que les élus locaux avaient manifesté leur hostilité au dispositif mis en œuvre dans le cadre du FECL.

Par ailleurs, la plupart des associations d'élus locaux entendues par votre Rapporteur ont fermement refusé une telle évolution, estimant que la péréquation doit plutôt s'exercer au travers de la dotation globale de fonctionnement ou au niveau de la taxe professionnelle.

Introduire un système péréquisiteur dans le FCTVA conduirait probablement, en outre, à freiner l'investissement local, voire à inciter certaines collectivités que le nouveau dispositif désavantagerait à abandonner des compétences, telle que celle de l'eau, au secteur privé.

C.- LE COUT EXCESSIF POUR L'ETAT D'UNE REVISION DES MODALITES D'ATTRIBUTION

Il a déjà été indiqué ⁽¹⁰³⁾ que les collectivités locales critiquent fréquemment le décalage de deux années dans le versement des attributions du FCTVA, ainsi que le mode de calcul du taux forfaitaire de compensation.

S'agissant du versement décalé, l'Assemblée des départements de France (ADF) demande, dans une note remise à votre Rapporteur, « *la possibilité de réduire ce décalage de deux ans, au moins de façon progressive, et d'accorder à toutes les collectivités locales et leurs groupements dans un souci d'harmonisation et de clarification la possibilité de récupérer, dans l'année de leur réalisation, la TVA payée sur leurs dépenses d'équipement.* »

La Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), également entendue par votre Rapporteur, a proposé une solution moyenne, demandant l'application d'un décalage d'une année seulement.

Plusieurs éléments ont cependant incité votre Rapporteur à ne pas reprendre ces propositions à son compte.

En premier lieu, en tant que maire d'une petite commune rurale, il considère que le décalage de deux ans peut constituer une règle prudentielle, conduisant les conseils municipaux à ne pas s'engager trop inconsidérément dans des investissements, puisqu'ils savent que la restitution de TVA n'interviendra que deux années plus tard.

En deuxième lieu, il convient de rappeler que ce décalage est désormais utilisé comme facteur d'incitation à la création de groupements de communes à fiscalité propre : les communautés de communes et les communautés d'agglomération bénéficient, en effet, d'une attribution calculée à partir des investissements de l'année en cours (cet avantage est également accordé aux communautés de villes, mais cette catégorie de groupement devrait disparaître prochainement, en application de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

En troisième lieu, enfin, la suppression ou la réduction du décalage aurait un coût très élevé pour l'Etat. Lorsque l'on constate que l'extension de l'éligibilité aux investissements de l'année en cours, imputable à la réforme de l'intercommunalité, donne lieu à un dispositif d'étalement de la charge, évaluée à 400 millions de francs, sur trois années ⁽¹⁰⁴⁾, on ne peut pas penser que l'Etat serait prêt à accepter, même avec un dispositif transitoire très long, de modifier le dispositif en vigueur, puisque la suppression du

⁽¹⁰³⁾ Voir *infra*, page 79.

⁽¹⁰⁴⁾ Voir *infra*, page 92.

décalage de deux ans « *aurait un coût budgétaire de l'ordre d'une quarantaine de milliards de francs* ⁽¹⁰⁵⁾ ».

En ce qui concerne le mode de calcul du taux forfaitaire de compensation, votre Rapporteur a déjà souligné que les arguments successivement avancés par le Gouvernement pour justifier la réfaction de 0,905 point (la contribution des collectivités locales au prélèvement au profit des Communautés européennes, d'une part, et le respect des normes communautaires, d'autre part), ne lui paraissent pas fondés.

Pour autant, il n'est pas proposé d'abandonner cette réfaction et de fixer le taux forfaitaire à 17,081% (contre 16,176% actuellement).

Dans la perspective d'un accroissement probable du FCTVA au cours des prochaines années, les représentants du ministère des finances entendus par votre Rapporteur ont clairement indiqué que la remise en cause des modalités actuelles de calcul du taux forfaitaire serait susceptible de porter atteinte à la pérennité du FCTVA.

III.- DES CLARIFICATIONS NECESSAIRES

Des réformes de grande ampleur n'étant pas envisageables, ni d'ailleurs véritablement souhaitées par les élus locaux ⁽¹⁰⁶⁾, votre Rapporteur ne propose que quelques mesures, certes partielles (il ne saurait être question de résoudre l'ensemble des difficultés, tant les problèmes soulevés par le FCTVA correspondent à une accumulation de cas singuliers), mais susceptibles de répondre aux critiques principales des collectivités territoriales, sans conduire à ce que le Gouvernement pourrait assimiler à une « dérive » financière.

Il a déjà été précisé qu'il ne paraissait pas souhaitable de modifier le régime applicable aux investissements dits « mixtes » ⁽¹⁰⁷⁾.

De même, votre Rapporteur ne reprend pas à son compte une proposition formulée par le Comité des finances locales lors de sa séance du 20 juillet 1994, tendant à ce que soit « *instaurée par voie de circulaire, une procédure d'avis rendu dans les meilleurs délais par le préfet, permettant d'éclairer les collectivités locales sur l'éligibilité au FCTVA ou* ».

⁽¹⁰⁵⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 27 juillet 1998, page 4140.

⁽¹⁰⁶⁾ Il convient de noter que les représentants de l'Assemblée des départements de France ont déclaré, lors de leur entretien avec votre Rapporteur, que la suppression du décalage de deux ans ne constitue pas véritablement un « problème majeur ».

⁽¹⁰⁷⁾ Voir *infra*, page 59.

l'assujettissement à la TVA des investissements dont elles envisagent la réalisation ». En effet, comme l'a confirmé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 9 novembre 1988, « Fourcade et autres », les conditions d'éligibilité des dépenses au FCTVA s'apprécient, non pas à la date de réalisation de ces dépenses, mais à la date du contrôle par les services chargés de la liquidation du fonds, c'est-à-dire deux ans après dans la plupart des cas. Dans ces conditions, une procédure d'avis n'apporterait aucune garantie : une évolution de la législation ou encore des modifications postérieures dans les conditions de réalisation de l'équipement pourraient remettre en cause l'avis donné par la préfecture.

En revanche, votre Rapporteur considère que cinq propositions peuvent être faites :

- rendre éligibles au FCTVA les biens mis à la disposition de l'Etat dans le cadre de ses fonctions régaliennes ;
- redéfinir la notion de dépenses d'investissement en matière de voirie ;
- favoriser l'option en faveur de l'assujettissement à la TVA ;
- codifier les textes réglementaires relatifs au FCTVA ;
- prendre en compte les conséquences sur le FCTVA des dispositions proposées, lors de la réalisation des études d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

A.- RENDRE ELIGIBLES AU FCTVA LES BIENS MIS A LA DISPOSITION DE L'ETAT DANS LE CADRE DE SES FONCTIONS REGALIENNES

Le principe de patrimonialité s'oppose à ce que les opérations réalisées pour le compte de tiers soient éligibles au FCTVA. Il a déjà été indiqué, cependant, qu'après une concertation menée avec le Comité des finances locales, le Gouvernement avait accepté de n'exclure de l'assiette que les immobilisations mises à disposition d'un tiers non bénéficiaire à titre exclusif et pour ses seuls besoins propres⁽¹⁰⁸⁾. Les immobilisations utilisées pour les besoins des services de l'Etat ne peuvent, en tout état de cause, bénéficier du FCTVA, mais le mode de fixation des loyers devrait en tenir compte.

⁽¹⁰⁸⁾ Voir *infra*, page 65.

Il ressort cependant des entretiens de votre Rapporteur avec diverses associations d'élus locaux que, dans la pratique, le montant des loyers ne tient pas suffisamment compte des charges de TVA et que ce mécanisme se révèle moins avantageux que le FCTVA.

Cette constatation vaudrait, en particulier, pour les gendarmeries et les tribunaux. Les loyers des bureaux de poste seraient fixés plus équitablement, mais il conviendrait de mettre à part les bureaux des zones rurales, pour lesquels la charge supportée par les communes est relativement plus importante.

Il paraît incohérent que l'Etat sollicite les collectivités territoriales pour la construction de locaux destinés à ses services et perçoive, en outre, la TVA afférente à ces travaux, sans effectuer, ou quasiment pas, une restitution.

Cette situation est particulièrement choquante lorsque les collectivités territoriales sont amenées à intervenir dans des domaines relevant des pouvoirs régaliens de l'Etat.

Il est donc proposé d'élargir l'assiette du FCTVA aux immobilisations utilisées pour les besoins des services de l'Etat intervenant dans les domaines régaliens. Seraient alors éligibles les opérations concernant les biens mis à disposition de l'armée (gendarmeries⁽¹⁰⁹⁾, casernes...), de la police nationale (commissariats...), de la justice (tribunaux,...) et du fisc (trésorerie, perceptions,...).

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas été en mesure de chiffrer le coût annuel de cette proposition, affirmant ne pas disposer d'éléments statistiques suffisants.

On peut supposer, néanmoins, que ce coût serait supportable pour l'Etat, beaucoup plus supportable en toute hypothèse que s'il avait effectué lui-même les travaux concernés.

Il est évident que cette proposition signifie que votre Rapporteur a décidé de ne pas en retenir d'autres relatives au problème de l'inéligibilité des biens mis à disposition.

Ne sont pas concernées par cette suggestion, en premier lieu, les opérations sur les biens mis à la disposition des services de l'Etat n'exerçant

⁽¹⁰⁹⁾ Il convient de rappeler que l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 avait prévu un régime dérogatoire temporaire pour les gendarmeries mises en chantiers en 1992 ou 1993 et achevées avant le 31 décembre 1995.

pas l'une des compétences précitées. De même, les bureaux de poste –mis à la disposition d'un établissement autonome– ne donneraient toujours pas droit au FCTVA.

Seraient toujours exclus de l'assiette du fonds, en deuxième lieu, les biens mis à la disposition d'un tiers non bénéficiaire à titre exclusif et pour ses seuls besoins propres. Votre Rapporteur ne propose donc pas de s'inspirer de la jurisprudence « commune de Flamanville », dont il a déjà été indiqué qu'elle ne valait que dans le cadre des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1988 et qu'elle n'était pas transposable aux opérations soumises aux nouvelles dispositions de la loi de finances rectificative pour 1993⁽¹¹⁰⁾. En effet, si la mise à disposition au profit d'un tiers ne devait plus concerner que les investissements ayant principalement eu pour objet ou pour effet d'avantager ce tiers, il serait à craindre une forte progression du FCTVA et, par voie de conséquences, de nouvelles mesures restrictives imposées par le Gouvernement.

Ce souci de préservation du fonds explique, enfin, que votre Rapporteur ne suggère pas de rendre éligibles les fonds de concours apportés à l'Etat en matière de voirie nationale⁽¹¹¹⁾, alors même que les collectivités territoriales peuvent désormais supporter des charges très supérieures à celles de l'Etat dans ce domaine et que la nouvelle génération des contrats de plan Etat-région (2000-2006) accentuera cette évolution.

B.- REDEFINIR LA NOTION DE DEPENSES D'INVESTISSEMENT EN MATIERE DE VOIRIE

Les difficultés soulevées par la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de voirie ont déjà été soulignées⁽¹¹²⁾.

L'annexe 2 à la circulaire du 28 avril 1987 relative à la nomenclature des opérations d'investissement et de fonctionnement du service de la voirie⁽¹¹³⁾ ne permet pas de les résoudre, tant les répartitions qu'elle opère apparaissent parfois incompréhensibles. Ainsi, par exemple, le « renouvellement de la couche de surface », classé par cette circulaire dans la catégorie des dépenses de fonctionnement non éligibles au FCTVA,

⁽¹¹⁰⁾ Voir *infra*, page 70.

⁽¹¹¹⁾ Une telle dérogation était envisageable, puisque les fonds de concours versés à l'Etat portant sur des opérations concernant des monuments historiques sont éligibles au FCTVA.

⁽¹¹²⁾ Voir *infra*, page 62.

⁽¹¹³⁾ Voir annexe III, page 121.

constitue une opération qui, par son coût et sa nature, mériterait incontestablement d'être considérée comme une dépense d'investissement.

Ce problème avait été évoqué par le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration qui proposait comme solution l'« *application aux dépenses de voirie d'un abattement forfaitaire après une expertise technique qui indiquerait les pourcentages moyens respectifs d'entretien et d'investissement. Seules les dépenses pour création de voirie neuve seraient inscrites sans abattement* ».

Cette suggestion est certes intéressante, mais insuffisante. Il serait préférable de réexaminer la répartition opérée, dans le domaine de la voirie, entre les dépenses d'équipement et de fonctionnement, afin de rendre éligibles au FCTVA, les opérations d'un coût élevé conduisant à effectuer des interventions importantes sur la chaussée, et qui constituent un véritable investissement dont l'amortissement technique se fait sur plusieurs années.

C.- FAVORISER L'OPTION EN FAVEUR DE L'ASSUJETTISSEMENT A LA TVA

Il s'agit là d'une antienne des rapports consacrés au FCTVA.

Aux termes de l'article 260 A du code général des impôts : « *Les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent, sur leur demande, être assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée au titre des opérations relatives aux services suivants :*

« *– fourniture de l'eau dans les communes de moins de 3.000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3.000 habitants ;*

« *– assainissement ;*

« *– abattoirs publics ;*

« *– marchés d'intérêt national ;*

« *– enlèvement et traitement des ordures, déchets et résidus lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance pour services rendus prévue par l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales. »*

Les articles 201 *quinquies* à 201 *octies* de l'annexe II au code général des impôts précisent que l'option doit être exercée distinctement pour chacun des services concernés, même si la collectivité ou l'organisme soumet plusieurs de ces services à la TVA. L'option couvre l'ensemble des opérations relatives au service considéré. La demande d'option doit être formulée par l'autorité compétente et être accompagnée d'un extrait du registre des délibérations de l'assemblée ayant pris la décision. Celle-ci prend effet à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel elle est déclarée. Elle couvre une période expirant le 31 décembre de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle elle a pris effet. Elle est renouvelable par tacite reconduction, par période de cinq ans, sauf dénonciation formulée deux mois au moins avant l'expiration de chaque période, sauf lorsque la collectivité a obtenu un remboursement de crédit de taxe au cours ou à l'issue d'une période d'option. Dans ce cas, elle ne peut pas, à la fin de cette période, dénoncer l'option qui est donc reconduite de plein droit pour une nouvelle période.

Le « rapport Delafosse » de mai 1994 considérait qu'« *une clarification et une plus grande maîtrise des dépenses du FCTVA pourraient résulter d'un assujettissement croissant de services publics locaux à la TVA* ».

Pourtant, selon les informations communiquées à votre Rapporteur, les collectivités locales et établissements publics ayant opté pour l'assujettissement de certaines activités à la TVA n'étaient que 641 au 31 mai 1998.

Une certaine progression peut certes être enregistrée : ce nombre s'élevait à 378 au 31 décembre 1996 et à 570 au 31 décembre 1997. L'option demeure toutefois un phénomène extrêmement minoritaire.

Les collectivités locales sont peut-être dissuadées par les contraintes qu'impose l'assujettissement à la TVA, mais leur désintérêt semble surtout imputable à l'existence d'un autre procédé de « récupération » de la TVA (le FCTVA) et à une information insuffisante.

Tout en étant conscient que la plupart des dépenses d'équipement des collectivités locales ne sont pas susceptibles d'être concernées par ce droit d'option, votre Rapporteur souhaite que l'information des élus et des services locaux sur l'assujettissement à la TVA soit la plus large possible.

Il espère être mieux entendu que le Comité des finances locales, qui avait émis une demande similaire en juillet 1994.

D.- CODIFIER LES TEXTES REGLEMENTAIRES RELATIFS AU FCTVA

Les associations d'élus locaux entendues par votre Rapporteur ont souvent critiqué le nombre et la complexité des textes régissant le FCTVA.

S'agissant de la complexité, il paraît difficile de trouver une solution...

En ce qui concerne la multiplicité des textes applicables, il a déjà été indiqué que ce problème n'était certainement pas spécifique au FCTVA, qu'il concernait les autres concours de l'Etat aux collectivités locales, mais que ces dernières y sont d'autant plus sensibles que le FCTVA repose sur un régime déclaratif leur confiant de lourdes responsabilités.

Dans ces conditions, une utile « clarification » consisterait à faire paraître au plus tôt la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, la codification ne concernant, pour le moment, que la partie législative.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur, cette partie réglementaire pourrait être soumise au Conseil d'Etat ainsi qu'au Comité des finances locales dès septembre 1999. L'accessibilité des dispositions applicables serait ainsi améliorée.

E.- PRENDRE EN COMPTE LE FCTVA DANS LES ETUDES D'IMPACT

Cette dernière proposition part d'un simple constat : dans de nombreuses études d'impact accompagnant des lois contenant des dispositions conduisant à accroître les investissements des collectivités locales, les conséquences de ces mesures sur le FCTVA n'ont pas été examinées.

Il serait donc souhaitable qu'à l'avenir les études d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat prennent mieux en compte cet aspect.

*
* *

Au total, on peut observer que seule la première proposition aurait un coût certain si l'on se place du point de vue de l'Etat. Ce coût serait toutefois modéré et permettrait de supprimer une injustice flagrante, ainsi que de diminuer les critiques des collectivités territoriales à l'encontre du FCTVA.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a examiné le présent rapport d'information dans sa séance du 7 juillet 1999.

Votre **Rapporteur** a observé que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) était un mécanisme administratif hybride. Il a rappelé qu'il était issu du Fonds d'équipement des collectivités locales, constituant sans aucun doute une subvention, mais que le rôle primordial assuré désormais par les collectivités locales dans la formation brute de capital fixe de la Nation avait conduit à établir un lien direct entre le FCTVA et l'investissement local, incitant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la Commission européenne à surveiller de très près son évolution.

Il a considéré que le FCTVA constituait un enjeu essentiel des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, puisque les mécanismes de la TVA sont tels que les collectivités locales se trouvent, en général, en situation de consommateur final, supportant la charge de cette imposition.

Il a ensuite insisté sur l'ambiguïté de la nature juridique du FCTVA, sur la complexité des conditions d'éligibilité, ainsi que sur ses modalités d'attribution peu favorables aux collectivités locales.

Il a tout d'abord constaté que le FCTVA constituait la majeure partie des dotations et subventions d'équipement de l'Etat aux collectivités locales, tout en insistant sur le fait que, de 1959 à 1994, les investissements des collectivités locales avaient progressé à un rythme annuel de 5,1%, tandis que la progression des dépenses d'investissement des administrations de l'Etat n'avait été que de 2,3%. Il a ajouté qu'en 1959 les investissements réalisés par les administrations locales étaient 1,5 fois plus élevés que ceux effectués par les administrations d'Etat et qu'en 1997 ce rapport était de 1 à 4, ce qui constituait une spécificité française en Europe.

Il a estimé que l'évolution des dotations du FCTVA, passées de 6 milliards de francs en 1981 à 23 milliards de francs en 1994, était suivie avec attention par l'Etat, qui était parvenu à la contenir, même si une nouvelle progression était probable, compte tenu de la reprise de l'investissement local depuis 1997.

Votre Rapporteur a ensuite évoqué le débat sur la nature du FCTVA, considéré comme un remboursement par les collectivités locales, alors que l'Etat y voit plutôt une subvention et serait prêt à l'intégrer dans la dotation globale d'équipement, ce qui reviendrait, selon lui, à sacrifier une politique économique à long terme à un objectif de régulation financière de court terme. Il a cependant noté que le FCTVA ne pouvait pas être assimilé à un simple remboursement, car le risque d'incompatibilité avec la sixième directive TVA, voire avec l'article 92 du traité de Rome, serait alors bien réel. Il a considéré que l'on pourrait retenir une définition proposée à la fois par le Gouvernement dans une réponse à une question écrite du 5 janvier 1998 et par le président de l'Association des maires de France, tendant à assimiler le FCTVA à une aide à l'investissement, ce qui constituait une définition pragmatique à examiner avec intérêt.

S'agissant de la complexité des conditions d'éligibilité, il a insisté sur la multiplicité des textes applicables, pouvant s'expliquer par la confrontation, sur le terrain, des intérêts de l'Etat, qui souhaite maintenir l'assiette du FCTVA *a minima*, et de ceux des élus locaux. Il a observé que chaque principe était assorti de dérogations nombreuses et que l'on aboutissait ainsi à une véritable casuistique. Il a, en particulier, indiqué que seules les dépenses

d'investissement étaient en principe éligibles au FCTVA, mais que des dérogations existaient pour les biens meubles de faible valeur ou encore les marchés d'entreprise de travaux publics et que cette situation était compliquée par les interprétations différentes constatées selon les régions, les départements, voire les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre du fonds. Il a ensuite cité les principales dérogations aux principes de patrimonialité de l'opération, de compétence de la collectivité territoriale et de non-assujettissement à la TVA.

Il a ajouté que la complexité des conditions d'éligibilité était accrue par l'imprécision de certaines notions, notamment en ce qui concerne la mise à disposition, le champ d'application de la TVA et la définition de l'investissement. Sur ce dernier point, il a mentionné les difficultés constatées pour définir les activités accessoires dans le cadre des investissements dits « mixtes », comme les usines de traitement des déchets ménagers. Il a également noté que la définition des dépenses d'investissement en matière de voirie avait donné lieu à une annexe à la circulaire du 28 avril 1987, qu'il a qualifiée de « bijou courtelinesque ».

Votre Rapporteur a ensuite indiqué que son rapport ferait état d'incertitudes juridiques et d'irrégularités et qu'il s'interrogerait sur l'opportunité d'un taux de compensation inférieur au taux normal de la TVA et amputé, en outre, d'une réfaction de 0,905 point au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Il a cependant jugé qu'il convenait d'éviter des réformes globales, d'autant qu'un certain équilibre a pu être trouvé entre l'Etat et les collectivités locales, en raison, d'une part, de progrès législatifs récents (éligibilité des travaux réalisés par les groupements de communes sur les biens des communes membres et des travaux de lutte contre les risques naturels réalisés au profit de tiers non bénéficiaires du fonds) et, d'autre part, de la diminution des dotations du FCTVA, imputable à la baisse de l'investissement local entre 1992 et 1997.

Ayant observé que cet équilibre pourrait être remis en cause par la récente reprise de l'investissement local, liée en grande partie à la réalisation d'équipements « de civilisation », et par la volonté de développer l'intercommunalité à taxe professionnelle unique, il s'est déclaré favorable à des mesures de clarification plutôt qu'à de grandes réformes telles que la fusion du FCTVA et de la dotation globale d'équipement, l'introduction d'un mécanisme péréquateur ou la remise en cause du versement décalé et du taux forfaitaire.

Il a proposé, en premier lieu, de rendre éligibles au FCTVA les biens mis à la disposition de l'Etat dans le cadre de ses fonctions régaliennes. Il a estimé qu'il était incohérent de voir l'Etat solliciter les collectivités locales pour réaliser de tels investissements et percevoir, en outre, la TVA. Il a précisé que sa proposition visait à rendre éligibles les travaux concernant les gendarmeries, les commissariats de police, les tribunaux ou encore les perceptions. Ayant indiqué que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'avait pu chiffrer le coût annuel de cette proposition, il a toutefois observé que ce coût serait beaucoup plus supportable que la réalisation par l'Etat lui-même des travaux concernés.

En deuxième lieu, il s'est interrogé sur l'opportunité d'appliquer un abattement forfaitaire aux dépenses de voirie, afin que les dépenses importantes classées, pour l'instant, en dépenses de fonctionnement puissent malgré tout donner lieu aux attributions du FCTVA, précisant que la création d'une voirie neuve ne devrait, en tout état de cause, faire l'objet d'aucun abattement.

Il a ensuite proposé de favoriser l'option des collectivités locales en faveur de l'assujettissement à la TVA de certaines activités visées par l'article 260 A du code général des impôts, option qui, au 31 mai 1998, n'avait été exercée que par 641 collectivités territoriales et établissements publics.

Il a également souhaité que la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales soit codifiée au plus vite et que les conséquences sur le FCTVA des dispositions législatives et réglementaires soient mieux évaluées dans le cadre des études d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

Après avoir fait valoir que ces propositions lui paraissaient de nature à éviter toute dérive financière susceptible de conduire à une remise en cause de la pérennité du FCTVA, tout en atténuant les principales critiques des élus locaux, il a tenu à remercier les associations d'élus locaux ayant accepté de lui faire part de leurs observations sur ce sujet technique.

Le **Président Augustin Bonrepaux** a souligné l'importance de la réflexion menée par votre Rapporteur au sujet du FCTVA, compte tenu de la nécessité de soutenir l'effort d'investissement des collectivités locales. Il a rappelé qu'après une remise en cause du FCTVA dans la loi de finances pour 1994, les élus étaient parvenus à obtenir, la même année, la clarification des règles d'éligibilité dans une circulaire du 23 septembre 1994, qui constitue, à ses yeux, la base à partir de laquelle de nouvelles avancées doivent être réalisées. Il a approuvé les propositions formulées par le Rapporteur, mais a exprimé de fortes réserves à l'égard de sa suggestion relative à l'application d'un abattement forfaitaire concernant les attributions du fonds relatives aux dépenses de voirie. Il a considéré qu'il s'agissait d'un sujet essentiel et qu'il serait inacceptable de ne pas obtenir que ces travaux de voirie, lorsqu'ils représentent des montants importants, soient enfin considérés comme des investissements ouvrant droit à compensation par le biais du FCTVA.

M. Raymond Douyère, après avoir marqué son accord avec les observations du Président sur les dépenses de voirie, a observé que certains montages permettaient aux collectivités locales de récupérer la TVA en ce qui concerne les bâtiments qu'elles réalisent pour le compte de l'Etat dans le cadre de ses missions régaliennes.

Votre **Rapporteur** a estimé qu'il serait très difficile d'obtenir le remboursement de la TVA ayant grevé toutes les dépenses de voirie, en raison de l'impact budgétaire d'une telle proposition. Il a observé, en outre, que la répartition des travaux entre ceux qui ouvrent droit au FCTVA et ceux qui ne donnent lieu à aucune compensation était extrêmement complexe et qu'il serait très difficile d'élaborer une définition technique aussi précise au niveau législatif. Il a considéré que sa proposition pouvait représenter un compromis susceptible de déboucher effectivement sur des avancées.

Le **Rapporteur général** a remercié votre Rapporteur pour son travail. Il a rappelé que, depuis deux ans, des avancées étaient réalisées, en ce qui concerne le FCTVA, dans chaque loi de finances, qu'il s'agisse de son élargissement aux opérations réalisées par les établissements publics intercommunaux sur les biens des communes membres ou de la remise en cause d'une interprétation trop rigide du critère de patrimonialité. Il a estimé que la question de la voirie pourrait constituer un sujet à évoquer lors de la discussion du prochain projet de loi de finances et qu'il convenait, afin d'obtenir une avancée significative, de ne pas proposer une solution en retrait par rapport à l'objectif poursuivi.

*
* *
*

Après que votre **Rapporteur** eut indiqué qu'il prendrait en compte les modifications demandées par la Commission, celle-ci a *autorisé*, conformément à l'article 145 du Règlement, la publication de son rapport d'information.

CHAPITRE V

PERSPECTIVES D'AVENIR

Même si les collectivités territoriales ont pu vivement critiquer les conditions d'éligibilité au FCTVA, ainsi que ses modalités d'attribution, on peut aujourd'hui constater que ces critiques se sont muées en simples réserves, que la polémique est devenue débat.

Une telle évolution est imputable, en premier lieu, aux avancées législatives constatées ces dernières années. Ont ainsi été considérées comme des progrès notables, en particulier :

– l'attribution du FCTVA aux établissements publics de coopération intercommunale pour les investissements réalisés, dans l'exercice de leurs compétences, sur des biens appartenant à une commune membre (article 30 de la loi de finances pour 1998)⁽¹¹⁴⁾ ;

– l'éligibilité au FCTVA des travaux de lutte contre les risques naturels effectués sur des biens appartenant à des tiers non bénéficiaires de ce fonds (article 60 de la loi de finances pour 1999)⁽¹¹⁵⁾.

L'atténuation des critiques émises à l'encontre du FCTVA peut s'expliquer, en deuxième lieu, par les clarifications intervenues à compter de la loi de finances rectificative pour 1993 et de la circulaire du 23 septembre 1994. L'exclusion, confirmée de façon non ambiguë, de l'éligibilité au fonds des biens mis à disposition de tiers non bénéficiaires a certes pu susciter quelque amertume, mais a aussi permis de mettre fin à des disparités d'interprétation, fort mal ressenties par les élus locaux.

Enfin, et peut-être surtout, l'évolution de l'investissement des collectivités territoriales au cours de ces dernières années a permis une diminution progressive du montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat afférent à cette dotation, passé de 23,2 milliards de francs en 1994 à 20 milliards de francs en 1998. Le lien étroit entre l'investissement local et les attributions du fonds a, en effet, provoqué une baisse de ces dernières, en raison de la réduction de l'investissement des collectivités locales depuis 1992. Dans ces conditions, l'Etat n'a pas été tenté de proposer des mesures

⁽¹¹⁴⁾ Voir *infra*, page 45.

⁽¹¹⁵⁾ Voir *infra*, page 49.

restrictives supplémentaires⁽¹¹⁶⁾, qui n'auraient pas manqué de raviver la polémique.

Cependant, la situation actuelle, où l'Etat peut se satisfaire d'une enveloppe annuelle de l'ordre de 20 milliards de francs, n'est que provisoire. Plusieurs indices donnent à penser que le FCTVA devrait connaître, à législation inchangée, une progression notable lors des prochaines années. Compte tenu de cet élément et des contraintes budgétaires habituelles, il ne paraît pas souhaitable à votre Rapporteur de proposer une réforme de grande ampleur du FCTVA. En revanche, quelques clarifications apparaissent nécessaires.

I.- UNE PROGRESSION PROBABLE DU FCTVA

Plusieurs facteurs sont susceptibles de contribuer à cette progression.

Le plus décisif est bien évidemment la reprise de l'investissement des collectivités territoriales, mais il faut également prendre en compte les conséquences financières de la réforme de l'intercommunalité et de l'éligibilité au fonds des travaux de lutte contre les risques naturels.

A.- UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

Le récent « *état des lieux des finances locales en 1999* » dressé par l'Observatoire des finances locales⁽¹¹⁷⁾ constate le retour à la hausse des investissements directs :

« De 1992 à 1996, les dépenses d'équipement brut des collectivités locales ont subi de fortes baisses. D'un montant de 150 milliards de francs en 1992, ces investissements ont diminué de plus de 25 milliards en quatre années. Si une partie de cette diminution a probablement été prise en charge au niveau local par d'autres structures telles que les groupements à fiscalité propre ou les syndicats, voire dans les budgets annexes des collectivités dans certains cas, il n'en reste pas moins que l'effort d'équipement du secteur local a diminué durant cette période, et notamment sur l'exercice

⁽¹¹⁶⁾ Il a même pu accepter, comme on l'a vu, quelques dispositions favorables aux collectivités locales. Cette acceptation a été d'ailleurs facilitée par le fait que certaines mesures ne constituent, en fait, que des opérations de trésorerie ou même ne modifient que le destinataire de l'attribution (tel est le cas notamment des attributions versées aux EPCI et aux services départementaux d'incendie et de secours, en lieu et place des collectivités propriétaires).

⁽¹¹⁷⁾ Pré-rapport présenté par M. Joël Bourdin, juin 1999.

1996 pour lequel les collectivités territoriales affichent une baisse de plus de 9%.

« Les collectivités locales ont dans le même temps fait évoluer leur type d'investissement en consacrant une part de plus en plus importante aux programmes de renouvellement et grosses réparations après avoir réalisé dans les années antérieures la plupart des constructions nouvelles liées à leurs compétences ou besoins (lycées, collèges, voirie, équipements sportifs...).

« Depuis 1997, la tendance s'est inversée : les dépenses d'équipement des collectivités territoriales ont en effet légèrement redémarré en 1997 (+ 1,7%) puis très nettement augmenté sur 1998 (+ 8,2%)⁽¹¹⁸⁾.

« Cependant, cette reprise de 1998 n'est observée que dans les communes et les départements. En effet, les régions affichent un recul de 11% sur cette année.

« Dans les communes, les premiers résultats 1998 font état d'une très forte croissance de 13% qui est probablement légèrement surestimée, mais qui devrait tout de même approcher les 10% lors des résultats définitifs ».

Même si, au rythme annuel moyen des années 1997 et 1998, les collectivités territoriales ne retrouveraient qu'en 2000 leur niveau d'investissement de 1992, il convient de souligner que plusieurs éléments se conjuguent pour conforter l'investissement.

- Tout d'abord, la période actuelle coïncide avec la fin des perspectives financières définies à Edimbourg en 1992, ce qui se traduit par une forte croissance des fonds structurels européens. Elle correspond également à l'achèvement d'une génération de contrats de plan Etat-régions, c'est-à-dire à un moment où la consommation des crédits disponibles s'accélère. Enfin, les communes – qui effectuent près des deux tiers des dépenses d'équipement brut des collectivités territoriales – sont entrées dans la phase favorable du cycle électoral. Il a été constaté, en effet, que les investissements communaux diminuent les deux premières années d'un mandat, augmentent fortement la troisième année, se stabilisent approximativement les deux années suivantes et s'accroissent à nouveau de façon non négligeable la sixième et dernière année dudit mandat.

⁽¹¹⁸⁾ La note de conjoncture du Crédit local de France-Dexia de juillet 1999 évalue à + 5% la croissance de l'investissement local en 1999.

Ce cycle n'a pas été parfaitement respecté par les conseils municipaux élus en 1995, puisque 1997 n'a pas enregistré une « forte » augmentation de l'investissement, mais l'approche de la fin du mandat ne manquera certainement pas d'inspirer de nouveaux travaux.

- Autre élément conduisant à une bonne orientation de l'investissement local : la relative bonne santé financière des collectivités territoriales. Entre 1995 et 1998, les collectivités locales ont augmenté le volume de leur épargne brute de plus de 30 milliards de francs, soit une progression annuelle de 11%. Elles ont donc un fort potentiel d'autofinancement des investissements, que l'on peut constater en comptabilité nationale avec la progression de la capacité de financement des administrations publiques locales. Cette dernière atteignait 22,8 milliards de francs en 1998, en hausse de 5 milliards de francs par rapport à 1997.

Outre le niveau particulièrement élevé de leur épargne, les collectivités locales bénéficient de conditions de financement exceptionnelles, compte tenu du niveau actuel du taux d'intérêt.

- Enfin, d'un point de vue plus structurel, les collectivités territoriales doivent tenir compte de nouvelles exigences collectives que votre Rapporteur aime à qualifier de « besoins de civilisation ».

On peut, à cet égard, citer la note de conjoncture du Crédit local de France-Dexia de février 1999 :

« Les normes en matière de sécurité entraîneront des travaux importants dans plusieurs domaines :

« – le rapport de l'observatoire national de la sécurité dans les bâtiments scolaires de décembre 1998 montre que des investissements sont nécessaires dans les établissements, notamment dans les lycées professionnels. Le rapport souligne encore la nécessité de poursuivre les travaux de désamiantage ;

« – une étude du ministère de l'équipement de mars 1998 chiffre à 40 milliards de francs le montant nécessaire à la remise à niveau des équipements sportifs.

« Dans le secteur de l'eau :

« – en matière d'eaux usées, les collectivités locales sont tenues de respecter les dispositions de la directive européenne de 1991 sur les eaux

résiduelles urbaines. Selon le ministère de l'environnement, 50 milliards de francs sont encore nécessaires pour achever l'application de la directive ;

« – en matière d'eau potable, l'application de la directive du 3 novembre 1998, prévoyant de diminuer la concentration maximale de plomb dans l'eau potable, entraînerait un coût de 120 milliards de francs environ pour le remplacement des canalisations, dont 20% à la charge des collectivités locales.

« En matière d'incinération des déchets ménagers, les normes d'émission que doivent actuellement respecter les installations sont fixées par un arrêté du 25 janvier 1991. La Commission européenne a adopté, début octobre 1998, une nouvelle proposition de directive sur l'incinération des déchets, qui fixe des normes d'émissions pour certains polluants non concernés jusqu'à présent, comme les dioxines. Une étude, réalisée par le ministère de l'environnement, conclut que le respect en France de la norme sur les dioxines entraînerait un surcoût pour les usines d'incinération de 11% en investissement et de 15% en fonctionnement. Des investissements seront donc nécessaires à la fois pour que les fumées d'épuration des usines respectent, dans un premier temps, l'arrêté de 1991 et, dans un deuxième temps, les normes de la future directive.

« En matière de transports collectifs urbains, les investissements ont été marqués par une forte reprise dès 1997 : 5,3 milliards de francs de dépenses engagées hors Ile-de-France, après 3,2 milliards en 1996. Le Groupement des autorités responsables de transport estime à 66 milliards de francs les projets devant aboutir d'ici à 2008.

« La loi sur l'air du 30 décembre 1996 a rendu obligatoires dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants l'élaboration, puis l'adoption d'ici à fin 1999 de plans de déplacements urbains. Les orientations que ces plans doivent respecter portent notamment sur la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs, l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie. Ce dispositif devrait déboucher sur des investissements importants, notamment en matière de transports collectifs urbains ».

La reprise de l'investissement local devrait automatiquement se traduire par une hausse corrélative du FCTVA.

B.- L'INCIDENCE DE LA REFORME DE L'INTERCOMMUNALITE

Il a déjà été indiqué ⁽¹¹⁹⁾ que la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale devrait conduire à supprimer, pour la majeure partie des EPCI à fiscalité propre, le décalage de deux ans prévu pour le versement des attributions du FCTVA.

Cette disposition pourrait s'avérer très incitative, d'autant que l'article 30 de la loi de finances pour 1998 permet d'accorder aux groupements les attributions du FCTVA pour tous les investissements réalisés par eux, dans l'exercice de leurs compétences, sur des biens appartenant à une commune membre.

Pour des raisons budgétaires, le Gouvernement a souhaité que le coût de cette mesure – estimé à 400 millions de francs – soit étalé sur trois années, durée prévue pour la transformation des districts en communautés de communes ou en communautés d'agglomération.

Cet étalement devrait être réalisé selon les modalités suivantes :

– première année de la transformation du district : attribution du FCTVA due au titre des dépenses réalisées au cours de l'année n – 2, majorée des deux tiers de l'attribution due au titre des dépenses réalisées l'année même ;

– deuxième année : attribution du FCTVA due au titre des dépenses réalisées au cours de l'année n – 2, majorée d'un tiers de l'attribution due au titre de l'année n – 1 et d'un tiers de l'attribution due au titre de l'année même ;

– troisième année : totalité de l'attribution du FCTVA due au titre de l'année même, majorée des deux tiers de l'attribution due au titre de l'année n – 1 ;

– à compter de la quatrième année : totalité de l'attribution du FCTVA due au titre de l'année même.

Les communautés d'agglomération qui ne seront pas issues de la transformation d'un district ne seront pas touchées par ce mécanisme d'étalement.

⁽¹¹⁹⁾ Voir *infra*, page 80.

C.- L'IMPACT FINANCIER DE L'ELIGIBILITE DES TRAVAUX DE LUTTE CONTRE LES RISQUES NATURELS

L'article 60 de la loi de finances pour 1999 rend éligibles au FCTVA les dépenses d'investissement exposées sur des biens appartenant à des tiers non-bénéficiaires ⁽¹²⁰⁾, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, ainsi que des travaux de défense contre la mer, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. S'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'Etat, une convention préalable aux travaux doit être conclue avec le préfet.

Le coût annuel pour l'Etat de cette extension de l'assiette du FCTVA pourrait être de l'ordre de 500 millions de francs (essentiellement à compter de 2001, compte tenu du versement décalé applicable aux attributions de la plupart des collectivités).

Au total, les dotations du FCTVA devraient donc repartir à la hausse, après une baisse quasiment ininterrompue depuis 1995. L'Etat pourrait, en cas de progression sensible, être tenté d'imposer de nouvelles conditions restrictives ⁽¹²¹⁾. Ce serait alors, non seulement une réaction non justifiée, mais, plus encore, une erreur grave.

Non justifiée, car l'accroissement du FCTVA ne constituerait pas un « coût ». Il s'agirait plutôt de « non recettes », puisqu'il faudrait restituer aux collectivités territoriales une partie de la TVA supplémentaire qu'elles auraient supportée en raison de l'accroissement de leurs investissements.

Ce serait surtout une erreur. Le rôle primordial des collectivités territoriales en matière d'investissement a déjà été souligné au chapitre premier, de même que l'influence positive de l'investissement local sur la croissance du produit intérieur brut. Le keynésianisme est aujourd'hui quelque peu brocardé, mais votre Rapporteur reste convaincu de l'existence de l'effet multiplicateur de l'investissement. Toute mesure aboutissant à restreindre l'effort d'investissement des collectivités locales ne pourrait donc avoir que des conséquences négatives sur la croissance nationale. Une telle mesure reviendrait, en outre, à diminuer encore plus les moyens des zones rurales – un peu oubliées par les politiques actuelles, s'intéressant surtout aux problèmes urbains – qui ont un besoin vital d'aides à

⁽¹²⁰⁾ Voir *infra*, page 49.

⁽¹²¹⁾ Il a même été suggéré à votre Rapporteur que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'avait accepté d'élargir l'assiette aux travaux de lutte contre les risques naturels – après avoir affirmé durant des années que le coût d'une telle mesure serait excessif – que pour accentuer une éventuelle « dérive » budgétaire et favoriser ainsi une prochaine remise à plat de ce concours aux collectivités locales.

l'équipement pour développer leurs capacités touristiques, seule issue à leurs difficultés économiques et sociales.

Les risques liés à une forte augmentation du FCTVA ne doivent cependant pas être ignorés. C'est pourquoi votre Rapporteur ne formulera que des propositions de réforme pouvant être qualifiées de « raisonnables ».

II.- EVITER TOUTE REFORME GLOBALE

« D'une façon générale, les finances locales sont considérées comme un ensemble complexe aux équilibres fragiles, qui doit être modifié avec beaucoup de précautions »⁽¹²²⁾.

Cette approche conduit souvent à ne pas s'attaquer aux problèmes fondamentaux. Toutefois, s'agissant du FCTVA, il ressort de ce qui précède qu'il est plus opportun d'adopter une approche pragmatique.

En conséquence, votre Rapporteur n'a pas jugé souhaitable de retenir trois propositions de réforme parfois évoquées : la fusion du FCTVA avec la dotation globale d'équipement, la mise en œuvre d'un mécanisme péréquateur dans la répartition des attributions du fonds, ainsi que la remise en cause du versement décalé et du taux de compensation.

A.- LA FUSION DU FCTVA ET DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT SERAIT INOCCASIONNELLE

Dès sa création, le Fonds d'équipement des collectivités locales a été perçu comme s'inscrivant dans la perspective d'une globalisation des subventions d'équipement, engagée par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat. Etant affecté globalement à la section d'investissement et non à la réalisation d'un équipement particulier, il anticipait effectivement le développement des aides financières globalisées de l'Etat (dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'équipement et dotation générale de décentralisation).

En 1989, dans son dixième rapport relatif à la fiscalité locale, le Conseil des impôts avait préconisé de fondre la dotation globale d'équipement (DGE) et le FCTVA dans un seul mécanisme.

(1) P. Lalumière, « Premier bilan de la réforme de la fiscalité directe locales », AJDA, 1976, page 466.

Cette proposition a été reprise par le rapport précité de 1992 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration. Elle a été également évoquée par le « rapport Delafosse » de 1994 sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Ces documents divers affirment tous qu'une telle réforme aurait des avantages certains pour les collectivités locales, notamment en ce qui concerne la simplification des procédures.

Toutefois, il ressort surtout de ces travaux que la fusion du FCTVA et de la DGE serait profitable à l'Etat.

Comme le note crûment le rapport de 1989 du Conseil des impôts, *« l'unification des deux mécanismes permettrait de prévoir des crédits limitatifs, comme ceux de la dotation globale d'équipement, et non plus évaluatifs, ce qui pourrait conduire à un encadrement plus strict de l'aide de l'Etat à l'investissement des collectivités locales »*.

Le FCTVA serait ainsi transformé en une subvention de l'Etat à enveloppe fermée, dont l'évolution serait entièrement maîtrisée par l'Etat et susceptible d'être remise en cause à l'occasion de chacune des lois de finances. Cette évolution serait inacceptable, d'autant plus qu'elle favoriserait outrancièrement l'encadrement des investissements des collectivités locales et irait ainsi à l'encontre du principe de leur libre administration.

On peut d'ailleurs noter que le Parlement a déjà écarté, en 1995, une disposition figurant dans le projet initial de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (article 21), prévoyant d'examiner les conditions *« d'un regroupement en une dotation unique de la dotation globale d'équipement et du FCTVA »*, d'étudier la possibilité pour cette nouvelle dotation de fonctionner *« selon le mécanisme du taux de concours »* et d'apporter ainsi *« une contribution modulée aux collectivités territoriales selon les objectifs de la politique de développement du territoire »*⁽¹²³⁾.

B.- L'INTRODUCTION D'UN MECANISME PEREQUATEUR

(1) Outre la position de principe qui conduit à s'opposer à une fusion du FCTVA et de la DGE, il convient également d'observer que cette réforme se heurterait à des difficultés techniques concernant, en particulier :

- son champ d'application : les conditions d'attribution de la DGE et du FCTVA n'ont jamais été identiques et cette disparité s'est accrue depuis que l'article 33 de la loi de finances pour 1996 a exclu du bénéfice de la DGE les communes de plus de 20 000 habitants, ainsi que celles dont la population est inférieure à ce seuil, mais dont le potentiel fiscal est relativement important ;
- son coût : la globalisation conduirait à supprimer le décalage de deux ans existant entre les dépenses et les attributions du FCTVA.

PARAIT INUTILE

Le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration observe que « *le FCTVA est de fait indexé sur les capacités d'investissement des collectivités. Plus une collectivité est riche, plus elle investit, plus le FCTVA qu'elle reçoit est important et ce, quelle que soit la nature des investissements réalisés* ».

Le « rapport Delafosse » reprend aussi cette argumentation : « *Le mode de calcul des attributions du FCTVA (taux forfaitaire) ne comporte aucune péréquation ou redistribution. Il bénéficie aux collectivités qui ont le plus investi. Il ne permet pas de tenir compte de la richesse relative des collectivités, à la différence, auparavant, du Fonds d'équipement des collectivités locales dont est issu le FCTVA* ».

On a déjà indiqué, en effet, que les ressources du FECL étaient réparties selon les règles retenues par le Fonds d'action locale pour l'attribution du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Ces règles permettaient de privilégier les communes défavorisées, dans la mesure où les critères pris en compte étaient la population, le montant de l'impôt sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières), ainsi que la valeur du « centime », qui reflétait la potentialité contributive de la commune bénéficiaire.

L'abandon de ce dispositif par la loi de finances pour 1977 permet effectivement, aujourd'hui, d'accorder les plus fortes attributions aux collectivités qui investissent le plus.

Le tableau suivant permet de constater que les plus importantes attributions du FCTVA ne correspondent pas toujours aux collectivités disposant du potentiel fiscal le plus élevé ⁽¹²⁴⁾.

Ainsi, à titre d'exemple, les collectivités et établissements du département de la Drôme n'ont reçu en 1997 que 0,66% du montant total du FCTVA, alors que le potentiel fiscal communal ⁽¹²⁵⁾ en 1995 (année correspondant aux investissements servant d'assiette au FCTVA réparti en 1997) est sensiblement supérieur à la moyenne nationale.

A contrario, le Finistère a bénéficié d'une attribution plus forte que son potentiel fiscal communal moyen n'aurait pu le laisser supposer.

(1) Il convient d'observer que les attributions du FCTVA dépendent en partie de l'importance de la population qui, elle-même, implique un certain niveau d'investissement.

(2) Ce critère est utilisé comme référence, dans la mesure où les communes bénéficient de plus de la moitié du FCTVA.

Ces résultats sont imputables au fait que le mode de calcul du FCTVA favorise les collectivités locales qui investissent le plus, soit qu'elles disposent d'abondantes ressources propres, soit qu'elles aient recours à l'endettement.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 1997 ^(a)

Départements	Montant total des attributions des collectivités et établissements du département		Potentiel fiscal communal moyen en 1995 (en francs)
	(en francs)	(en %)	
AIN	175.65	0,87	3.045
AISNE	140.66	0,69	2.296
ALLIER	104.92	0,52	2.369
ALPES DE HAUTE PROVENCE	63.41	0,31	2.501
HAUTES ALPES	61.81	0,31	2.254
ALPES MARITIMES	339.29	1,68	3.266
ARDECHE	81.35	0,40	2.176
ARDENNES	97.42	0,48	2.040
ARIEGE	59.39	0,29	2.129
AUBE	78.66	0,39	2.662
AUDE	123.33	0,61	1.746
AVEYRON	128.29	0,63	2.144
BOUCHES DU RHONE	690.86	3,41	2.816
CALVADOS	236.66	1,17	2.406
CANTAL	58.58	0,29	1.652
CHARENTE	97.35	0,48	2.457
CHARENTE MARITIME	175.96	0,87	2.119
CHER	71.79	0,35	2.284
CORREZE	95.83	0,47	2.185
CORSE DU SUD	96.21	0,48	2.192
HAUTE CORSE	99.86	0,49	1.847
COTE D'OR	143.66	0,71	2.865
COTES D'ARMOR	166.27	0,82	1.817
CREUSE	37.41	0,18	1.471
DORDOGNE	124.10	0,61	1.832
DROME	132.99	0,66	3.164
DOUBS	179.06	0,88	2.847

(a) En gras, les départements ayant bénéficié d'attributions au moins égales à 1% du montant total du FCTVA.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 1997 (suite)

Départements	Montant total des attributions des collectivités et établissements du département		Potentiel fiscal communal moyen en 1995
	(en francs)	(en %)	(en francs)
EURE	158.64	0,78	2.533
EURE ET LOIR	106.19	0,52	2.635
FINISTERE	210.10	1,04	2.205
GARD	155.46	0,77	2.167
HAUTE GARONNE	416.95	2,06	2.928
GERS	58.15	0,29	1.572
GIRONDE	416.23	2,06	2.654
HERAULT	370.41	1,83	2.361
ILLE ET VILAINE	330.76	1,63	2.540
INDRE	73.46	0,36	2.136
INDRE ET LOIRE	157.31	0,78	2.491
ISERE	388.65	1,92	3.154
JURA	103.19	0,51	2.539
LANDES	109.29	0,54	2.372
LOIR ET CHER	86.48	0,43	2.462
LOIRE	209.38	1,03	2.505
HAUTE LOIRE	75.98	0,38	2.034
LOIRE ATLANTIQUE	407.89	2,01	2.668
LOIRET	298.34	1,47	2.932
LOT	43.26	0,21	1.958
LOT ET GARONNE	91.00	0,45	2.059
LOZERE	41.47	0,20	1.594
MAINE ET LOIRE	195.43	0,97	2.269
MANCHE	162.17	0,80	2.014
MARNE	219.55	1,08	2.775
HAUTE MARNE	55.39	0,27	2.128
MAYENNE	71.36	0,35	2.384
MEURTHE ET MOSELLE	194.24	0,96	2.531
MEUSE	65.64	0,32	2.155
MORBIHAN	183.45	0,91	2.140
MOSELLE	350.54	1,73	2.624
NIEVRE	60.25	0,30	2.220
NORD	789.12	3,90	2.394
OISE	209.11	1,03	2.792
ORNE	78.98	0,39	2.197
PAS DE CALAIS	402.51	1,99	2.050
PUY DE DOME	247.75	1,22	2.617
PYRENEES ATLANTIQUES	177.32	0,88	2.560

RÉPARTITION DU FCTVA EN 1997 (suite)

Départements	Montant total des attributions des collectivités et établissements du département		Potentiel fiscal communal moyen en 1995
	(en francs)	(en %)	(en francs)
HAUTES PYRENEES	96.52	0,48	2.211
PYRENEES ORIENTALES	113.75	0,56	2.216
BAS RHIN	422.94	2,09	3.245
HAUT RHIN	202.20	1,00	3.104
RHONE	690.20	3,41	3.614
HAUTE SAONE	73.79	0,36	1.968
SAONE ET LOIRE	153.99	0,76	2.508
SARTHE	127.09	0,63	2.448
SAVOIE	212.48	1,05	3.421
HAUTE SAVOIE	293.01	1,45	3.348
VILLE DE PARIS	1.05	5,22	6.951
SEINE ET MARNE	423.61	2,09	2.938
SEINE MARITIME	439.71	2,17	3.017
YVELINES	381.16	1,88	4.086
DEUX SEVRES	93.86	0,46	2.155
SOMME	233.69	1,15	2.297
TARN	83.02	0,41	2.025
TARN ET GARONNE	57.63	0,28	1.990
VAR	262.98	1,30	2.681
VAUCLUSE	144.41	0,71	2.696
VENDEE	162.05	0,80	2.187
VIENNE	166.40	0,82	2.093
HAUTE VIENNE	108.97	0,54	2.363
VOSGES	158.49	0,78	2.537
YONNE	97.79	0,48	2.372
TERRITOIRE DE BELFORT	47.73	0,24	2.531
ESSONNE	276.65	1,37	3.800
HAUTS DE SEINE	453.58	2,24	6.734
SEINE SAINT DENIS	359.90	1,78	3.632
VAL DE MARNE	293.43	1,45	3.745
VAL D'OISE	337.46	1,67	3.090
GUADELOUPE	186.31	0,92	1.559
MARTINIQUE	99.43	0,49	1.495
GUYANE	47.24	0,23	1.937
REUNION	239.74	1,18	1.717
SAINT-PIERRE ET MIQUELON	14.70	0,07	-
TOTAL	20.24	100,00	2.916

Il n'en reste pas moins que le mécanisme actuel ne permet pas à l'Etat de moduler son concours en fonction de critères liés aux nécessités de l'aménagement du territoire. On peut noter, à cet égard, que les collectivités et établissements de la région Ile-de-France ont perçu, en 1997, 17,69% des attributions totales du FCTVA.

Il ne paraît pas souhaitable, néanmoins, de réintroduire des éléments péréquateurs dans les modalités de calcul du FCTVA.

Il convient de rappeler, en effet, que les élus locaux avaient manifesté leur hostilité au dispositif mis en œuvre dans le cadre du FECL.

Par ailleurs, la plupart des associations d'élus locaux entendues par votre Rapporteur ont fermement refusé une telle évolution, estimant que la péréquation doit plutôt s'exercer au travers de la dotation globale de fonctionnement ou au niveau de la taxe professionnelle.

Introduire un système péréquisiteur dans le FCTVA conduirait probablement, en outre, à freiner l'investissement local, voire à inciter certaines collectivités que le nouveau dispositif désavantagerait à abandonner des compétences, telle que celle de l'eau, au secteur privé.

C.- LE COUT EXCESSIF POUR L'ETAT D'UNE REVISION DES MODALITES D'ATTRIBUTION

Il a déjà été indiqué⁽¹²⁶⁾ que les collectivités locales critiquent fréquemment le décalage de deux années dans le versement des attributions du FCTVA, ainsi que le mode de calcul du taux forfaitaire de compensation.

S'agissant du versement décalé, l'Assemblée des départements de France (ADF) demande, dans une note remise à votre Rapporteur, « *la possibilité de réduire ce décalage de deux ans, au moins de façon progressive, et d'accorder à toutes les collectivités locales et leurs groupements dans un souci d'harmonisation et de clarification la possibilité de récupérer, dans l'année de leur réalisation, la TVA payée sur leurs dépenses d'équipement.* »

La Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), également entendue par votre Rapporteur, a proposé une solution moyenne, demandant l'application d'un décalage d'une année seulement.

⁽¹²⁶⁾ Voir *infra*, page 79.

Plusieurs éléments ont cependant incité votre Rapporteur à ne pas reprendre ces propositions à son compte.

En premier lieu, en tant que maire d'une petite commune rurale, il considère que le décalage de deux ans peut constituer une règle prudentielle, conduisant les conseils municipaux à ne pas s'engager trop inconsidérément dans des investissements, puisqu'ils savent que la restitution de TVA n'interviendra que deux années plus tard.

En deuxième lieu, il convient de rappeler que ce décalage est désormais utilisé comme facteur d'incitation à la création de groupements de communes à fiscalité propre : les communautés de communes et les communautés d'agglomération bénéficient, en effet, d'une attribution calculée à partir des investissements de l'année en cours (cet avantage est également accordé aux communautés de villes, mais cette catégorie de groupement devrait disparaître prochainement, en application de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

En troisième lieu, enfin, la suppression ou la réduction du décalage aurait un coût très élevé pour l'Etat. Lorsque l'on constate que l'extension de l'éligibilité aux investissements de l'année en cours, imputable à la réforme de l'intercommunalité, donne lieu à un dispositif d'étalement de la charge, évaluée à 400 millions de francs, sur trois années ⁽¹²⁷⁾, on ne peut pas penser que l'Etat serait prêt à accepter, même avec un dispositif transitoire très long, de modifier le dispositif en vigueur, puisque la suppression du décalage de deux ans « *aurait un coût budgétaire de l'ordre d'une quarantaine de milliards de francs* » ⁽¹²⁸⁾.

En ce qui concerne le mode de calcul du taux forfaitaire de compensation, votre Rapporteur a déjà souligné que les arguments successivement avancés par le Gouvernement pour justifier la réfaction de 0,905 point (la contribution des collectivités locales au prélèvement au profit des Communautés européennes, d'une part, et le respect des normes communautaires, d'autre part), ne lui paraissent pas fondés.

Pour autant, il n'est pas proposé d'abandonner cette réfaction et de fixer le taux forfaitaire à 17,081% (contre 16,176% actuellement).

Dans la perspective d'un accroissement probable du FCTVA au cours des prochaines années, les représentants du ministère des finances entendus par votre Rapporteur ont clairement indiqué que la remise en cause

⁽¹²⁷⁾ Voir *infra*, page 92.

⁽¹²⁸⁾ J.O. Questions, Assemblée nationale, 27 juillet 1998, page 4140.

des modalités actuelles de calcul du taux forfaitaire serait susceptible de porter atteinte à la pérennité du FCTVA.

III.- DES CLARIFICATIONS NECESSAIRES

Des réformes de grande ampleur n'étant pas envisageables, ni d'ailleurs véritablement souhaitées par les élus locaux ⁽¹²⁹⁾, votre Rapporteur ne propose que quelques mesures, certes partielles (il ne saurait être question de résoudre l'ensemble des difficultés, tant les problèmes soulevés par le FCTVA correspondent à une accumulation de cas singuliers), mais susceptibles de répondre aux critiques principales des collectivités territoriales, sans conduire à ce que le Gouvernement pourrait assimiler à une « dérive » financière.

Il a déjà été précisé qu'il ne paraissait pas souhaitable de modifier le régime applicable aux investissements dits « mixtes » ⁽¹³⁰⁾.

De même, votre Rapporteur ne reprend pas à son compte une proposition formulée par le Comité des finances locales lors de sa séance du 20 juillet 1994, tendant à ce que soit « *instaurée par voie de circulaire, une procédure d'avis rendu dans les meilleurs délais par le préfet, permettant d'éclairer les collectivités locales sur l'éligibilité au FCTVA ou l'assujettissement à la TVA des investissements dont elles envisagent la réalisation* ». En effet, comme l'a confirmé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 9 novembre 1988, « Fourcade et autres », les conditions d'éligibilité des dépenses au FCTVA s'apprécient, non pas à la date de réalisation de ces dépenses, mais à la date du contrôle par les services chargés de la liquidation du fonds, c'est-à-dire deux ans après dans la plupart des cas. Dans ces conditions, une procédure d'avis n'apporterait aucune garantie : une évolution de la législation ou encore des modifications postérieures dans les conditions de réalisation de l'équipement pourraient remettre en cause l'avis donné par la préfecture.

En revanche, votre Rapporteur considère que cinq propositions peuvent être faites :

– rendre éligibles au FCTVA les biens mis à la disposition de l'Etat dans le cadre de ses fonctions régaliennes ;

⁽¹²⁹⁾ Il convient de noter que les représentants de l'Assemblée des départements de France ont déclaré, lors de leur entretien avec votre Rapporteur, que la suppression du décalage de deux ans ne constitue pas véritablement un « problème majeur ».

⁽¹³⁰⁾ Voir *infra*, page 59.

- redéfinir la notion de dépenses d’investissement en matière de voirie ;
- favoriser l’option en faveur de l’assujettissement à la TVA ;
- codifier les textes réglementaires relatifs au FCTVA ;
- prendre en compte les conséquences sur le FCTVA des dispositions proposées, lors de la réalisation des études d’impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d’Etat.

A.- RENDRE ELIGIBLES AU FCTVA LES BIENS MIS A LA DISPOSITION DE L’ETAT DANS LE CADRE DE SES FONCTIONS REGALIENNES

Le principe de patrimonialité s’oppose à ce que les opérations réalisées pour le compte de tiers soient éligibles au FCTVA. Il a déjà été indiqué, cependant, qu’après une concertation menée avec le Comité des finances locales, le Gouvernement avait accepté de n’exclure de l’assiette que les immobilisations mises à disposition d’un tiers non bénéficiaire à titre exclusif et pour ses seuls besoins propres⁽¹³¹⁾. Les immobilisations utilisées pour les besoins des services de l’Etat ne peuvent, en tout état de cause, bénéficier du FCTVA, mais le mode de fixation des loyers devrait en tenir compte.

Il ressort cependant des entretiens de votre Rapporteur avec diverses associations d’élus locaux que, dans la pratique, le montant des loyers ne tient pas suffisamment compte des charges de TVA et que ce mécanisme se révèle moins avantageux que le FCTVA.

Cette constatation vaudrait, en particulier, pour les gendarmeries et les tribunaux. Les loyers des bureaux de poste seraient fixés plus équitablement, mais il conviendrait de mettre à part les bureaux des zones rurales, pour lesquels la charge supportée par les communes est relativement plus importante.

Il paraît incohérent que l’Etat sollicite les collectivités territoriales pour la construction de locaux destinés à ses services et perçoive, en outre, la TVA afférente à ces travaux, sans effectuer, ou quasiment pas, une restitution.

⁽¹³¹⁾ Voir *infra*, page 65.

Cette situation est particulièrement choquante lorsque les collectivités territoriales sont amenées à intervenir dans des domaines relevant des pouvoirs régaliens de l'Etat.

Il est donc proposé d'élargir l'assiette du FCTVA aux immobilisations utilisées pour les besoins des services de l'Etat intervenant dans les domaines régaliens. Seraient alors éligibles les opérations concernant les biens mis à disposition de l'armée (gendarmeries⁽¹³²⁾, casernes...), de la police nationale (commissariats...), de la justice (tribunaux,...) et du fisc (trésorerie, perceptions,...).

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas été en mesure de chiffrer le coût annuel de cette proposition, affirmant ne pas disposer d'éléments statistiques suffisants.

On peut supposer, néanmoins, que ce coût serait supportable pour l'Etat, beaucoup plus supportable en toute hypothèse que s'il avait effectué lui-même les travaux concernés.

Il est évident que cette proposition signifie que votre Rapporteur a décidé de ne pas en retenir d'autres relatives au problème de l'inéligibilité des biens mis à disposition.

Ne sont pas concernées par cette suggestion, en premier lieu, les opérations sur les biens mis à la disposition des services de l'Etat n'exerçant pas l'une des compétences précitées. De même, les bureaux de poste –mis à la disposition d'un établissement autonome – ne donneraient toujours pas droit au FCTVA.

Seraient toujours exclus de l'assiette du fonds, en deuxième lieu, les biens mis à la disposition d'un tiers non bénéficiaire à titre exclusif et pour ses seuls besoins propres. Votre Rapporteur ne propose donc pas de s'inspirer de la jurisprudence « commune de Flamanville », dont il a déjà été indiqué qu'elle ne valait que dans le cadre des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1988 et qu'elle n'était pas transposable aux opérations soumises aux nouvelles dispositions de la loi de finances rectificative pour 1993⁽¹³³⁾. En effet, si la mise à disposition au profit d'un tiers ne devait plus concerner que les investissements ayant principalement eu pour objet ou pour effet d'avantager ce tiers, il serait à craindre une forte

⁽¹³²⁾ Il convient de rappeler que l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 avait prévu un régime dérogatoire temporaire pour les gendarmeries mises en chantiers en 1992 ou 1993 et achevées avant le 31 décembre 1995.

⁽¹³³⁾ Voir *infra*, page 70.

progression du FCTVA et, par voie de conséquences, de nouvelles mesures restrictives imposées par le Gouvernement.

Ce souci de préservation du fonds explique, enfin, que votre Rapporteur ne suggère pas de rendre éligibles les fonds de concours apportés à l'Etat en matière de voirie nationale ⁽¹³⁴⁾, alors même que les collectivités territoriales peuvent désormais supporter des charges très supérieures à celles de l'Etat dans ce domaine et que la nouvelle génération des contrats de plan Etat-région (2000-2006) accentuera cette évolution.

B.- REDEFINIR LA NOTION DE DEPENSES D'INVESTISSEMENT EN MATIERE DE VOIRIE

Les difficultés soulevées par la distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de voirie ont déjà été soulignées ⁽¹³⁵⁾.

L'annexe 2 à la circulaire du 28 avril 1987 relative à la nomenclature des opérations d'investissement et de fonctionnement du service de la voirie ⁽¹³⁶⁾ ne permet pas de les résoudre, tant les répartitions qu'elle opère apparaissent parfois incompréhensibles. Ainsi, par exemple, le « renouvellement de la couche de surface », classé par cette circulaire dans la catégorie des dépenses de fonctionnement non éligibles au FCTVA, constitue une opération qui, par son coût et sa nature, mériterait incontestablement d'être considérée comme une dépense d'investissement.

Ce problème avait été évoqué par le rapport précité de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration qui proposait comme solution l'« *application aux dépenses de voirie d'un abattement forfaitaire après une expertise technique qui indiquerait les pourcentages moyens respectifs d'entretien et d'investissement. Seules les dépenses pour création de voirie neuve seraient inscrites sans abattement* ».

Cette suggestion est certes intéressante, mais insuffisante. Il serait préférable de réexaminer la répartition opérée, dans le domaine de la voirie, entre les dépenses d'équipement et de fonctionnement, afin de rendre éligibles au FCTVA, les opérations d'un coût élevé conduisant à effectuer des interventions importantes sur la chaussée, et qui constituent un véritable investissement dont l'amortissement technique se fait sur plusieurs années.

⁽¹³⁴⁾ Une telle dérogation était envisageable, puisque les fonds de concours versés à l'Etat portant sur des opérations concernant des monuments historiques sont éligibles au FCTVA.

⁽¹³⁵⁾ Voir *infra*, page 62.

⁽¹³⁶⁾ Voir annexe III, page 121.

C.- FAVORISER L'OPTION EN FAVEUR DE L'ASSUJETTISSEMENT A LA TVA

Il s'agit là d'une antienne des rapports consacrés au FCTVA.

Aux termes de l'article 260 A du code général des impôts : « *Les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent, sur leur demande, être assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée au titre des opérations relatives aux services suivants :*

« *– fourniture de l'eau dans les communes de moins de 3.000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3.000 habitants ;*

« *– assainissement ;*

« *– abattoirs publics ;*

« *– marchés d'intérêt national ;*

« *– enlèvement et traitement des ordures, déchets et résidus lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance pour services rendus prévue par l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales. »*

Les articles 201 *quinquies* à 201 *octies* de l'annexe II au code général des impôts précisent que l'option doit être exercée distinctement pour chacun des services concernés, même si la collectivité ou l'organisme soumet plusieurs de ces services à la TVA. L'option couvre l'ensemble des opérations relatives au service considéré. La demande d'option doit être formulée par l'autorité compétente et être accompagnée d'un extrait du registre des délibérations de l'assemblée ayant pris la décision. Celle-ci prend effet à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel elle est déclarée. Elle couvre une période expirant le 31 décembre de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle elle a pris effet. Elle est renouvelable par tacite reconduction, par période de cinq ans, sauf dénonciation formulée deux mois au moins avant l'expiration de chaque période, sauf lorsque la collectivité a obtenu un remboursement de crédit de taxe au cours ou à l'issue d'une période d'option. Dans ce cas, elle ne peut pas, à la fin de cette période, dénoncer l'option qui est donc reconduite de plein droit pour une nouvelle période.

Le « rapport Delafosse » de mai 1994 considérait qu'« *une clarification et une plus grande maîtrise des dépenses du FCTVA pourraient résulter d'un assujettissement croissant de services publics locaux à la TVA* ».

Pourtant, selon les informations communiquées à votre Rapporteur, les collectivités locales et établissements publics ayant opté pour l'assujettissement de certaines activités à la TVA n'étaient que 641 au 31 mai 1998.

Une certaine progression peut certes être enregistrée : ce nombre s'élevait à 378 au 31 décembre 1996 et à 570 au 31 décembre 1997. L'option demeure toutefois un phénomène extrêmement minoritaire.

Les collectivités locales sont peut-être dissuadées par les contraintes qu'impose l'assujettissement à la TVA, mais leur désintérêt semble surtout imputable à l'existence d'un autre procédé de « récupération » de la TVA (le FCTVA) et à une information insuffisante.

Tout en étant conscient que la plupart des dépenses d'équipement des collectivités locales ne sont pas susceptibles d'être concernées par ce droit d'option, votre Rapporteur souhaite que l'information des élus et des services locaux sur l'assujettissement à la TVA soit la plus large possible.

Il espère être mieux entendu que le Comité des finances locales, qui avait émis une demande similaire en juillet 1994.

D.- CODIFIER LES TEXTES REGLEMENTAIRES RELATIFS AU FCTVA

Les associations d'élus locaux entendues par votre Rapporteur ont souvent critiqué le nombre et la complexité des textes régissant le FCTVA.

S'agissant de la complexité, il paraît difficile de trouver une solution...

En ce qui concerne la multiplicité des textes applicables, il a déjà été indiqué que ce problème n'était certainement pas spécifique au FCTVA, qu'il concernait les autres concours de l'Etat aux collectivités locales, mais que ces dernières y sont d'autant plus sensibles que le FCTVA repose sur un régime déclaratif leur confiant de lourdes responsabilités.

Dans ces conditions, une utile « clarification » consisterait à faire paraître au plus tôt la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, la codification ne concernant, pour le moment, que la partie législative.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur, cette partie réglementaire pourrait être soumise au Conseil d'Etat ainsi qu'au Comité des finances locales dès septembre 1999. L'accessibilité des dispositions applicables serait ainsi améliorée.

E.- PRENDRE EN COMPTE LE FCTVA DANS LES ETUDES D'IMPACT

Cette dernière proposition part d'un simple constat : dans de nombreuses études d'impact accompagnant des lois contenant des dispositions conduisant à accroître les investissements des collectivités locales, les conséquences de ces mesures sur le FCTVA n'ont pas été examinées.

Il serait donc souhaitable qu'à l'avenir les études d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat prennent mieux en compte cet aspect.

*
* *

Au total, on peut observer que seule la première proposition aurait un coût certain si l'on se place du point de vue de l'Etat. Ce coût serait toutefois modéré et permettrait de supprimer une injustice flagrante, ainsi que de diminuer les critiques des collectivités territoriales à l'encontre du FCTVA.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a examiné le présent rapport d'information dans sa séance du 7 juillet 1999.

Votre **Rapporteur** a observé que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) était un mécanisme administratif hybride. Il a rappelé qu'il était issu du Fonds d'équipement des collectivités locales, constituant sans aucun doute une subvention, mais que le rôle primordial assuré désormais par les collectivités locales dans la formation brute de capital fixe de la Nation avait conduit à établir un lien direct entre le FCTVA et l'investissement local, incitant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la Commission européenne à surveiller de très près son évolution.

Il a considéré que le FCTVA constituait un enjeu essentiel des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, puisque les mécanismes de la TVA sont tels que les collectivités locales se trouvent, en général, en situation de consommateur final, supportant la charge de cette imposition.

Il a ensuite insisté sur l'ambiguïté de la nature juridique du FCTVA, sur la complexité des conditions d'éligibilité, ainsi que sur ses modalités d'attribution peu favorables aux collectivités locales.

Il a tout d'abord constaté que le FCTVA constituait la majeure partie des dotations et subventions d'équipement de l'Etat aux collectivités locales, tout en insistant sur le fait que, de 1959 à 1994, les investissements des collectivités locales avaient progressé à un rythme annuel de 5,1%, tandis que la progression des dépenses d'investissement des administrations de l'Etat n'avait été que de 2,3%. Il a ajouté qu'en 1959 les investissements réalisés par les administrations locales étaient 1,5 fois plus élevés que ceux effectués par les administrations d'Etat et qu'en 1997 ce rapport était de 1 à 4, ce qui constituait une spécificité française en Europe.

Il a estimé que l'évolution des dotations du FCTVA, passées de 6 milliards de francs en 1981 à 23 milliards de francs en 1994, était suivie avec attention par l'Etat, qui était parvenu à la contenir, même si une nouvelle progression était probable, compte tenu de la reprise de l'investissement local depuis 1997.

Votre Rapporteur a ensuite évoqué le débat sur la nature du FCTVA, considéré comme un remboursement par les collectivités locales, alors que l'Etat y voit plutôt une subvention et serait prêt à l'intégrer dans la dotation globale d'équipement, ce qui reviendrait, selon lui, à sacrifier une politique économique à long terme à un objectif de régulation financière de court terme. Il a cependant noté que le FCTVA ne pouvait pas être assimilé à un simple remboursement, car le risque d'incompatibilité avec la sixième directive TVA, voire avec l'article 92 du traité de Rome, serait alors bien réel. Il a considéré que l'on pourrait retenir une définition proposée à la fois par le Gouvernement dans une réponse à une question écrite du 5 janvier 1998 et par le président de l'Association des maires de France, tendant à assimiler le FCTVA à une aide à l'investissement, ce qui constituait une définition pragmatique à examiner avec intérêt.

S'agissant de la complexité des conditions d'éligibilité, il a insisté sur la multiplicité des textes applicables, pouvant s'expliquer par la confrontation, sur le terrain, des intérêts de l'Etat, qui souhaite maintenir l'assiette du FCTVA *a minima*, et de ceux des élus locaux. Il a observé que chaque principe était assorti de dérogations nombreuses et que l'on aboutissait ainsi à une véritable casuistique. Il a, en particulier, indiqué que seules les dépenses

d'investissement étaient en principe éligibles au FCTVA, mais que des dérogations existaient pour les biens meubles de faible valeur ou encore les marchés d'entreprise de travaux publics et que cette situation était compliquée par les interprétations différentes constatées selon les régions, les départements, voire les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre du fonds. Il a ensuite cité les principales dérogations aux principes de patrimonialité de l'opération, de compétence de la collectivité territoriale et de non-assujettissement à la TVA.

Il a ajouté que la complexité des conditions d'éligibilité était accrue par l'imprécision de certaines notions, notamment en ce qui concerne la mise à disposition, le champ d'application de la TVA et la définition de l'investissement. Sur ce dernier point, il a mentionné les difficultés constatées pour définir les activités accessoires dans le cadre des investissements dits « mixtes », comme les usines de traitement des déchets ménagers. Il a également noté que la définition des dépenses d'investissement en matière de voirie avait donné lieu à une annexe à la circulaire du 28 avril 1987, qu'il a qualifiée de « bijou courtelinesque ».

Votre Rapporteur a ensuite indiqué que son rapport ferait état d'incertitudes juridiques et d'irrégularités et qu'il s'interrogerait sur l'opportunité d'un taux de compensation inférieur au taux normal de la TVA et amputé, en outre, d'une réfaction de 0,905 point au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Il a cependant jugé qu'il convenait d'éviter des réformes globales, d'autant qu'un certain équilibre a pu être trouvé entre l'Etat et les collectivités locales, en raison, d'une part, de progrès législatifs récents (éligibilité des travaux réalisés par les groupements de communes sur les biens des communes membres et des travaux de lutte contre les risques naturels réalisés au profit de tiers non bénéficiaires du fonds) et, d'autre part, de la diminution des dotations du FCTVA, imputable à la baisse de l'investissement local entre 1992 et 1997.

Ayant observé que cet équilibre pourrait être remis en cause par la récente reprise de l'investissement local, liée en grande partie à la réalisation d'équipements « de civilisation », et par la volonté de développer l'intercommunalité à taxe professionnelle unique, il s'est déclaré favorable à des mesures de clarification plutôt qu'à de grandes réformes telles que la fusion du FCTVA et de la dotation globale d'équipement, l'introduction d'un mécanisme péréquateur ou la remise en cause du versement décalé et du taux forfaitaire.

Il a proposé, en premier lieu, de rendre éligibles au FCTVA les biens mis à la disposition de l'Etat dans le cadre de ses fonctions régaliennes. Il a estimé qu'il était incohérent de voir l'Etat solliciter les collectivités locales pour réaliser de tels investissements et percevoir, en outre, la TVA. Il a précisé que sa proposition visait à rendre éligibles les travaux concernant les gendarmeries, les commissariats de police, les tribunaux ou encore les perceptions. Ayant indiqué que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'avait pu chiffrer le coût annuel de cette proposition, il a toutefois observé que ce coût serait beaucoup plus supportable que la réalisation par l'Etat lui-même des travaux concernés.

En deuxième lieu, il s'est interrogé sur l'opportunité d'appliquer un abattement forfaitaire aux dépenses de voirie, afin que les dépenses importantes classées, pour l'instant, en dépenses de fonctionnement puissent malgré tout donner lieu aux attributions du FCTVA, précisant que la création d'une voirie neuve ne devrait, en tout état de cause, faire l'objet d'aucun abattement.

Il a ensuite proposé de favoriser l'option des collectivités locales en faveur de l'assujettissement à la TVA de certaines activités visées par l'article 260 A du code général des impôts, option qui, au 31 mai 1998, n'avait été exercée que par 641 collectivités territoriales et établissements publics.

Il a également souhaité que la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales soit codifiée au plus vite et que les conséquences sur le FCTVA des dispositions législatives et réglementaires soient mieux évaluées dans le cadre des études d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

Après avoir fait valoir que ces propositions lui paraissaient de nature à éviter toute dérive financière susceptible de conduire à une remise en cause de la pérennité du FCTVA, tout en atténuant les principales critiques des élus locaux, il a tenu à remercier les associations d'élus locaux ayant accepté de lui faire part de leurs observations sur ce sujet technique.

Le **Président Augustin Bonrepaux** a souligné l'importance de la réflexion menée par votre Rapporteur au sujet du FCTVA, compte tenu de la nécessité de soutenir l'effort d'investissement des collectivités locales. Il a rappelé qu'après une remise en cause du FCTVA dans la loi de finances pour 1994, les élus étaient parvenus à obtenir, la même année, la clarification des règles d'éligibilité dans une circulaire du 23 septembre 1994, qui constitue, à ses yeux, la base à partir de laquelle de nouvelles avancées doivent être réalisées. Il a approuvé les propositions formulées par le Rapporteur, mais a exprimé de fortes réserves à l'égard de sa suggestion relative à l'application d'un abattement forfaitaire concernant les attributions du fonds relatives aux dépenses de voirie. Il a considéré qu'il s'agissait d'un sujet essentiel et qu'il serait inacceptable de ne pas obtenir que ces travaux de voirie, lorsqu'ils représentent des montants importants, soient enfin considérés comme des investissements ouvrant droit à compensation par le biais du FCTVA.

M. Raymond Douyère, après avoir marqué son accord avec les observations du Président sur les dépenses de voirie, a observé que certains montages permettaient aux collectivités locales de récupérer la TVA en ce qui concerne les bâtiments qu'elles réalisent pour le compte de l'Etat dans le cadre de ses missions régaliennes.

Votre **Rapporteur** a estimé qu'il serait très difficile d'obtenir le remboursement de la TVA ayant grevé toutes les dépenses de voirie, en raison de l'impact budgétaire d'une telle proposition. Il a observé, en outre, que la répartition des travaux entre ceux qui ouvrent droit au FCTVA et ceux qui ne donnent lieu à aucune compensation était extrêmement complexe et qu'il serait très difficile d'élaborer une définition technique aussi précise au niveau législatif. Il a considéré que sa proposition pouvait représenter un compromis susceptible de déboucher effectivement sur des avancées.

Le **Rapporteur général** a remercié votre Rapporteur pour son travail. Il a rappelé que, depuis deux ans, des avancées étaient réalisées, en ce qui concerne le FCTVA, dans chaque loi de finances, qu'il s'agisse de son élargissement aux opérations réalisées par les établissements publics intercommunaux sur les biens des communes membres ou de la remise en cause d'une interprétation trop rigide du critère de patrimonialité. Il a estimé que la question de la voirie pourrait constituer un sujet à évoquer lors de la discussion du prochain projet de loi de finances et qu'il convenait, afin d'obtenir une avancée significative, de ne pas proposer une solution en retrait par rapport à l'objectif poursuivi.

*
* *
*

Après que votre **Rapporteur** eut indiqué qu'il prendrait en compte les modifications demandées par la Commission, celle-ci a *autorisé*, conformément à l'article 145 du Règlement, la publication de son rapport d'information.

N°1782. - RAPPORT D'INFORMATION de M. Gérard SAUMADE
déposé en application de l'article 145 du Règlement par *la commission des
finances*, sur le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et
l'éligibilité des travaux des collectivités locales.