Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter.

**① Intérêt et limites de la mise en place d’une loi de finances pour les collectivités locales.**

En 2015, les dépenses des collectivités territoriales représentent 20.5% de la dépense publique totale en France : il s’agit donc d’un enjeu important de la maitrise des finances publiques. Les engagements européens ainsi que la meilleure programmation des finances publiques, à travers les lois de programmation mises en place en 2008, conduisent à s’interroger sur la mise en place d’une loi de finances pour les collectivités territoriales, afin de participer à l’effort de maîtrise des finances publiques.

Ainsi, si la mise en place d’une telle loi permettrait d’améliorer la prévision, la visibilité et la connaissance des différents transferts financiers entre Etat et collectivités territoriales (1), cette réforme ne pourra être qu’une loi de programmation et d’objectifs à atteindre du fait de la spécificité du statut des collectivités territoriales (2).

1. Une loi de finances pour les collectivités territoriales permettrait d’améliorer la prévision, la visibilité et d’avoir une connaissance plus fine des transferts financiers entre Etat et collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales représentent environ 270 milliards € de dépenses publiques : la trajectoire de ces dernières doit s’inscrire dans l’objectif de maitrise des finances publiques et des engagements européens de rentabilité budgétaire. Les lois de finances existent pour l’Etat et pour la Sécurité Sociale, avec des spécificités propres à chacune, notamment la mise en place de l’ONDAM pour la seconde (Objectif National des Dépenses d’Assurance Maladie). Ces lois de finances permettent une transparence accrue des comptes publics et de ce fait, un débat démocratique au parlement. La mise en place d’une loi de finances pour les collectivités territoriales pourrait ainsi mettre en lumière les transferts financiers de l’Etat aux collectivités territoriales, actuellement votés dans le cadre des prélèvements sur recettes. On pourrait également avoir une vision précise de l’impact des baisses de dotations ou des transferts de compétence.

Cette loi de finances, selon le professeur Bouvet, ne devait être qu’une loi de programmation, c’est-à-dire pluriannuelle, afin de ne pas être en doublon avec les budgets locaux, et afin de chercher la réalisation d’un objectif d’équilibre, plutôt qu’un cadre strict de dépenses et de recettes.

C’est pourquoi il est possible d’envisager la mise en place d’un objectif d’évolution de la dépense locale (ODEDEL) dans les lois de programmation, qui pourrait se décliner, à l’instar de l’ONDAM, en sous-objectifs en fonction des strates territoriales ou des domaines de dépense (fonctionnement / investissement). Des règles budgétaires concernant des normes zéro valeur en dépenses de personnel pourraient y être inscrites.

De manière plus générale, il s’agit là d’une logique de gestion et de prévision des finances publiques locales.

1. C’est pourquoi une loi de finances pour les collectivités territoriales devrait être une loi de programmation, assortie d’indicateurs précis et d’un mode de gouvernance élargi.

L’article 72 de la constitution affirme le principe de libre administration des collectivités territoriales et d’autonomie financière de celle-ci. L’article 72.2 définit les ressources financières des collectivités territoriales. Ainsi, toute loi de programmation devra s’inscrire dans ce cadre juridique : c’est pourquoi il ne peut s’agir que d’un objectif de dépenses et non de lignes budgétaires très précises. Certes, au parlement, le Sénat est le représentant des collectivités locales ; pour autant, il faut trouver un mode de gouvernance, comme pour l’ONDAM, associant les collectivités et leurs représentants.

Par ailleurs, la mise en place d’un objectif doit s’accompagner d’indicateurs de performance précis et efficaces ainsi que d’un mode de contrôle et d’évaluation de la réalisation de cet objectif adapté. L’évaluation peut se faire dans le cadre d’une gouvernance élargie, alors que le contrôle (et la sanction du dépassement) ne peut avoir lieu dans le cadre constitutionnel de l’autonomie de gestion des collectivités. De ce fait, il sera difficile de procéder à une sanction judiciaire, cependant les Cours Régionales et Territoriales des comptes pourraient être chargées de l’évaluation et de la rédaction de rapports.

C’est pourquoi, les associations des collectivités territoriales ne sont pas favorables à la mise en place d’une loi de programmation. D’autres moyens pourraient être envisagés, à l’exemple du Pacte de Responsabilité et de confiance signé avec l’Association des Départements de France et contractualisant les relations entre Etat et collectivités territoriales. Il reste toutefois à définir la valeur juridique, et donc contraignante de ces pactes.

**②** **La certification des comptes pour les budgets des collectivités locales**

Une des missions constitutionnelles de la Cour des comptes consiste en la certification des comptes, mise en place avec la loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Désormais, les comptes de l’Etat et de la Sécurité sociale sont certifiés, c’est-à-dire évalués d’un point de vue comptable. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 permet désormais l’extension, sous forme d’expérimentation sur 10 ans, de la certification aux comptes des collectivités locales. Cette certification permettrait une meilleure information financière sur l’état des comptes locaux (1), une plus grande transparence, voire une labellisation, à destination des partenaires financiers et institutionnels des collectivités (2), à condition de définir le périmètre et le coût de cette certification (3).

1. Une information financière nécessaire à l’exercice de la démocratie locale.

Cette certification consiste d’abord en une évaluation des comptes locaux. Ainsi la collectivité connait l’état exact de ses comptes grâce à l’expertise des Cours Régionales et Territoriales des Comptes (CRTC). En effet, l’exemple de la certification des comptes de l’Etat montre la souplesse de cette certification : la cour peut certifier, ne pas certifier ou certifier en émettant des réserves. On voit bien que, le nombre des réserves diminuant régulièrement, la certification permet une amélioration des comptes publics.

Par ailleurs, elle émet un avis sur la qualité des comptes. Or cet avis étant public, il permet une information précise pour l’élu local et pour le citoyen. A l’instar des rapports des CRTC qui émettent des avis sur la gestion, la certification permet d’améliorer l’information, et de ce fait, la démocratie locale.

1. La certification peut s’apparenter à une labellisation pour les partenaires financiers et institutionnels.

Elle permet notamment aux institutions financières, banques privées ou publiques, de connaître l’état et la qualité des comptes d’une collectivité. Elles ont ainsi une information complète des comptes, voire, en cas de réserves, des améliorations à apporter. In fine, chaque collectivité cherchera à disposer d’une certification, et donc à améliorer la qualité comptable, ce qui crée un cercle vertueux, afin d’obtenir des conditions de financement adaptées, voire une diminution des primes d’assurance des emprunts.

Par ailleurs, pour les institutions elles-mêmes, la certification des comptes permet d’améliorer leurs relations partenariales, mais aussi financières. Des aides, telles que le Fonds Social Européen ou le FEDER, pourraient être facilitées.

1. Cependant, il importe de définir le périmètre exact de la certification des comptes ainsi que le coût engendré

Les collectivités territoriales ne disposent pas toutes ni de l’expertise nécessaire, ni même du budget nécessaire à cette certification. De fait, celle-ci peut être réalisée par les CRTC, mais il parait évident que ces dernières ne disposent pas de la logistique et des moyens nécessaires à la certification de 37000 communes. Une fois passée la phase du volontariat et de l’expérimentation, il conviendra donc de définir le périmètre de cette certification : quelles collectivités territoriales ? quel plafond de ressources ? faut-il inclure les satellites des collectivités territoriales ?

De même, la certification engendre un coût important qu’il conviendra d’anticiper et de répartir. En effet, les finances publiques locales ne permettent peut-être pas de dégager les marges de manœuvre nécessaires au financement de la certification. Il faudra donc définir les modes de financement d’une telle réforme.

**③** **Les grands enjeux d’une réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement**

La Dotation Globale de Fonctionnement correspond au transfert financier de l’Etat vers les collectivités territoriales, afin de réaliser les politiques locales. Elle est aujourd’hui composée de nombreuses dotations, rurale, de péréquation, etc…La DGF représente un coût financier non négligeable pour les finances publiques, s’élevant à 33 milliards d’euros par an.

La baisse des dotations initiée depuis 2013 pose la question d’une part de la gouvernance de la DGF et d’autre part de son efficacité et de son équité. C’est pourquoi les grands enjeux d’une réforme de la DGF, toujours en discussion, concernent l’équité et l’efficacité de celle-ci (1), la simplification et donc la meilleure lisibilité des transferts financiers Etat-collectivités territoriales (2), ainsi que la mise en œuvre, complexe, de cette réforme (3).

1. La réforme de la DGF : une volonté d’équité et d’efficacité des dotations de l’Etat

La péréquation est une forme de calcul des dotations en fonction du potentiel économique et**/**ou fiscal de la collectivité territoriale. La péréquation verticale concerne le transfert de l’Etat vers la collectivité, la péréquation horizontale concerne le transfert d’une collectivité à une autre. Aujourd’hui les deux formes de péréquation existent au sein des dotations. Mais la péréquation horizontale ne devrait être que temporaire, permettant une solidarité entre collectivités. La péréquation Etat-collectivités, quant à elle, peut être durable : c’est pourquoi une réforme de la DGF pourrait permettre la péréquation horizontale, mais devrait surtout s’attacher à assurer l’équité territoriale grâce à la péréquation verticale.

De même, il a été envisagé d’assortir la DGF de conditions de réalisation, afin d’augmenter son efficacité. Cependant, ceci contrevient au principe de libre administration des collectivités territoriales. On peut alors envisager la mise en place d’indicateurs de performance ou d’objectifs de plafonnement, dans le cadre d’une loi de programmation des finances publiques par exemple.

1. Une simplification pour une plus grande lisibilité

La simplification de la DGF réside d’abord dans la diminution des critères pris en compte. De nombreuses simplifications ont ainsi eu lieu, en proposant des critères d’attribution plus simples : potentiel fiscal ou taux de pauvreté. L’idée est d’adapter la DGF aux besoins réels de la collectivité, sans pour autant multiplier les indicateurs. La fusion des différentes DGF peut à ce titre être envisagée.

Par ailleurs, il est important que les collectivités puissent avoir une visibilité à court, moyen et long terme de leur DGF, afin d’anticiper les baisses ou les hausses et d’adapter leurs investissements et leurs politiques publiques. Il est même possible d’envisager une DGF stable sur plusieurs années, même s’il est peu probable que la situation d’une collectivité change au point de remettre en course sa DGF.

Enfin, la DGF a également une fonction incitative : le coefficient de mutualisation, par exemple, augmente la DGF en fonction du nombre de compétences mutualisées entre l’EPCI et les communes. Sans contrevenir à la libre administration des collectivités territoriales, des objectifs d’investissement ou d’ouverture de services publics pourraient également être intégrés à des coefficients augmentant ou diminuant la DGF.

1. La réforme de la DGF doit être mise en œuvre progressivement, et en partenariat avec les collectivités territoriales

Tout d’abord, toute modification, même minime, du mode de calcul de la DGF a un impact sur les finances locales. Il importe donc d’informer au préalable non seulement sur la réforme elle-même, mais également sur le calcul exact de la DGF. Toutes les collectivités territoriales ne disposent pas des effectifs nécessaires pour calculer au plus près ces évolutions. Pour une réforme importante, comme celle envisagée, il convient d’accompagner et de soutenir, voire de soutenir financièrement.

De plus, cette réforme doit être mise en œuvre de manière progressive et/ou anticipée, puisque les collectivités ont contracté de nombreux engagements financiers qu’elles doivent honorer. Une baisse brutale de leur DGF, en plus de la baisse globale du montant des dotations, peut mettre en péril leur stabilité financière.

**④** **Les interactions entre baisse des dotations et investissement public**

Le gel puis la baisse des dotations mises en place par les deux derniers gouvernements suppose une réorientation ou une diminution des dépenses publiques des collectivités territoriales. L’argument contre cette baisse concernait notamment la baisse logique de l’investissement public des collectivités territoriales. Or, celui-ci représente 57.9 % de l’investissement public en France : il s’agit donc d’un enjeu économique important. La baisse de l’investissement local est une première conséquence de la baisse des dotations : les interactions entre les dotations et l’investissement ont donc eu pour effet de modifier la structuration des dépenses publiques locales et de réorienter la fonction investissement.

1. La conséquence de la baisse des dotations aurait dû être en premier lieu la baisse de l’investissement public local

En effet, les fonctions fonctionnement et investissement ne sont pas de même nature. Ainsi, du fait du statut de la fonction publique territoriale, non seulement il n’est pas possible de contracter à court-terme les dépenses de personnel, mais aussi ces dernières connaissent une courbe d’évolution importante du fait du système d’échelons. De ce fait, il est plus aisé de diminuer les dépenses d’investissement, qui sont logiquement la variable immédiate d’ajustement des baisses de dotation.

Cependant, l’investissement local s’est stabilisé, au lieu de diminuer : déjà affecté par les crises économiques et financières et par l’effet ciseau des finances publiques locales (les dépenses augmentent alors que les recettes diminuent), l’investissement s’est toutefois maintenu. En effet, les collectivités ont d’abord optimisé leurs dépenses et leur gestion, afin de dégager des marges de manœuvre, et les prix, notamment pour le secteur de la construction, se sont maintenus à un niveau très bas. Ainsi la baisse des dotations n’a pas eu, proportionnellement, l’effet de diminution de l’investissement.

Toutefois, ce constat ne concerne pas tous les niveaux de collectivité : ainsi les départements, dont les charges de fonctionnement sont importantes, ont diminué leurs investissements. Il y a donc bien un effet multiplicateur de la baisse des dotations en fonction de la structure initiale des dépenses de la collectivité. Les collectivités qui ont pu amortir la baisse des dotations et maintenir leur niveau d’investissement sont celles dont les recettes de fonctionnement, du fait des transferts de compétence (RSA, APA, etc…) et de l’effet ciseau des dépenses sociales, étaient proportionnellement les moins importants.

1. C’est pourquoi une baisse des dotations doit s’accompagner d’un travail en amont d’anticipation et en aval de maintien de l’investissement local

Il existe une interaction psychologique entre baisse des dotations et niveau d’investissement. En effet, la baisse ou le gel des dotations ouvre une période d’incertitude financière pour les collectivités territoriales, peu propice à l’investissement.

En effet, l’investissement nécessite une anticipation au moins à moyen terme et est un poids financier sur plusieurs années. C’est pourquoi, une baisse des dotations, accentuée par la réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement, ne constitue pas une condition favorable à l’investissement et doit donc être anticipée et accompagnée.

De ce fait, la baisse des dotations s’accompagne de la création de nouveaux dispositifs de soutien ciblé à l’investissement. Ces dispositifs peuvent concerner un niveau de collectivité, comme la dotation de soutien à l’investissement public du bloc communal mise en place en 2016 ; ou un domaine d’investissement d’avenir (recherche et développement) ou d’aménagement du territoire, comme le plan France très haut débit qui permet le déploiement du haut débit et/ou de la fibre optique dans les zones non couvertes par un opérateur par exemple. Ainsi les dotations d'équipement ont été stables ou ont été légèrement augmentées pour soutenir l’investissement local.

La relation de cause à effet entre la baisse des dotations et le niveau d’investissement public local n’est pas aussi simple qu’il n’y parait : les collectivités territoriales et l’Etat ont cherché le moyen de maintenir le niveau d’investissement des collectivités territoriales, afin de soutenir une dépense public essentielle pour l’économie française.

**⑤Les enjeux de la revalorisation des valeurs locatives**

La taxe d’habitation est assise sur la valeur locative cadastrale qui permet d’évaluer la valeur du bien et d’en estimer de fait l’impôt. Il s’agit d’une taxe très importante pour les collectivités territoriales puisqu’elle constitue une part importante des ressources des communes et des EPCI. Or, les bases locatives cadastrales n’ont pas été révisées depuis 1970 et ne sont plus aujourd’hui adaptées à la réalité économique, géographique et sociale des communes. C’est pourquoi un projet de révision des valeurs locatives, appuyé par une expérimentation locale, devrait permettre une plus grande adéquation entre le bien et l’environnement géographique, économique et social ; une plus grande équité, grâce à une meilleure lisibilité de l’impôt, et une meilleure anticipation. Pour les collectivités territoriales et l’Etat, l’enjeu est à la fois un affinage de la politique fiscale et le maintien du niveau de ressources.

1. Un enjeu territorial : une inadéquation entre les valeurs locatives et la réalité des communes

Les valeurs locatives correspondaient à la valeur du bien en 1970, dans un contexte économique différent. Elles prenaient en compte des critères de situation géographique ou de date de construction du bien. Ainsi, elles sont aujourd’hui déconnectées de la réalité socio-économique, et certains quartiers en périphérie connaissent une taxe d’habitation plus élevée que des quartiers de centre-ville par exemple, pourtant plus chers et plus prisés.

L’idée d’une révision, pour les locaux commerciaux comme pour les locaux d’habitation, est d’abord celle d’une mise en conformité de la valeur locative avec la valeur économique du bien. C’est pourquoi la réforme prévoit des valeurs locatives assises sur le montant des loyers constatés. Il s’agit d’une réforme donc socio-économique, qui permet un impôt adapté.

1. Un enjeu économique et social : l’équité pour le contribuable

Bien que les réformes aient eu lieu pour améliorer l’équité de la taxe d’habitation, par exemple pour les personnes non-imposables, cette taxe n’est pas encore aussi équitable qu’un impôt sur le revenu : elle ne prend pas en compte, sauf exception, les revenus du contribuable. La réforme des valeurs locatives peut améliorer la justice fiscale des taxes locales : en effet, assise sur le loyer effectivement constaté, la valeur locative diminuera avec le montant du loyer. Aussi un loyer peu élevé, aura une valeur locative peu élevée, et, in fine un taux d’imposition peu élevé. Quoi qu’il en soit, la valeur locative sera donc en adéquation avec le coût réel pour le locataire ou pour le propriétaire.

Cependant, le risque de cette réforme est celui d’une révision brutale des valeurs locatives et de transferts de charge importants entre contribuables. C’est pourquoi l’expérimentation menée dans cinq départements pour les valeurs locatives commerciales a montré la nécessité de lisser les effets (à la hausse ou à la baisse) et de mettre en place progressivement cette mesure. La question est donc de connaitre les éléments de calcul de la valeur locative (les loyers constatés, les informations …), puis le calendrier de mise en place de la réforme, les modes de gouvernance de cette valeur locative et enfin les moyens d’atténuer les effets d’un changement parfois important. La réforme prévoit notamment la mise en place de commissions, au niveau du département, chargées de définir les tarifs des locaux pour les locaux commerciaux, ou de traiter le contentieux pour les locaux d’habitation. Il s’agit de mesures protectrices du contribuable.

1. Un enjeu pour les collectivités : affiner la politique fiscale en maintenant le produit de l’impôt.

Il s’agit d’une réforme fiscale importante qui permet une connaissance plus fine, d’une part du potentiel fiscal des quartiers ou des communes, d’autre part de la répartition socio-économique territoriale. Ainsi, une révision des valeurs locatives permet d’ajuster une politique publique, pas seulement fiscale, en fonction d’un échelon infra communal. Pour l’Etat, cela lui donne également une information précise du potentiel fiscal des communes par exemple.

Enfin, cette réforme se fait à coût constant pour les collectivités territoriales, puisque les écarts se compenseront entre eux. Elles doivent rester vigilantes au risque de hausses individuelles. Il importe également qu’elles soient, en tant que membres des différentes commissions départementales, un interlocuteur privilégié, notamment pour les contribuables professionnels. En effet, il ne faut pas que la réforme locative soit un frein au développement économique de la ville.

En conclusion, la révision des valeurs locatives est un enjeu d’équité et d’efficacité économique et territorial, qui concerne les contribuables, les collectivités et l’Etat. Elle permet en outre une meilleure adéquation entre la réalité économique et géographique de la commune et l’impôt local.