

Epreuve de finances publiques :**Question 1 : En vous appuyant sur le document n°1****La rationalisation des normes qui pèsent sur les budgets locaux est-elle une entreprise possible ?**

Installé en 2014, le Conseil national d'évolution des normes (CNEN) a rejeté la plupart des textes qui lui ont été, dans l'urgence, soumis à l'été 2017. En effet, son contrôle n'aurait été que superficiel alors que le coût des normes nouvelles pèse sur les finances locales sans souvent être, parfaitement anticipé.

Or, les élus, malgré les engagements gouvernementaux successifs ont pu constater, souvent a posteriori, l'ampleur des coûts induits par des réformes quelquefois élaborées sans tenir compte de leurs impacts sur les CT.

Dès lors, est-il possible de tenir la promesse de neutralisation de la création de nouvelles normes par la suppression d'anciennes, inutiles et coûteuses ?

Si les gouvernements successifs se sont engagés à neutraliser les normes nouvelles, les promesses n'ont pas été tenues et les coûts se sont accumulés (I). Il s'agit d'abord de réellement associer en amont les acteurs locaux, administratifs et parlementaires au travail d'évaluation et de rendre contraignant l'objectif de neutralisation des coûts, au besoin par des transferts de ressources (II).

Les gouvernements successifs se sont engagés et ont créé des dispositifs en ce sens (A), mais les promesses n'ont pas été tenues et le CNEN dispose de peu de moyens (B).

(A) Depuis Michel Rocard, tous les gouvernements ont publié une circulaire interministérielle appelant à compenser de nouvelles normes par la suppression d'anciennes. Ainsi, Manuel Valls avait lié à l'introduction de deux normes la suppression d'une et Edouard Philippe s'est engagé à en supprimer une pour toute nouvelle ajoutée, d'impact équivalent. La création du CNEN, financé par des crédits du Parlement (CFL) et hébergé par la DGCL (bureau FL5 de la sous-direction aux finances locales – FLAE) s'inscrit dans cette logique et donne un avis non contraignant sur les textes. Il peut s'autosaisir.

(B) Cependant, les engagements n'ont pas été tenus. Les suppressions de normes n'ont été qu'homéopathiques et n'ont pas compensé les nouvelles normes. Ainsi, si en 2015, le CNEN a pu identifier une baisse de charge pour les CT, l'année 2016 a vu 7 Mds € supplémentaires demandé aux CT pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions, par exemple l'isolation des bâtiments publics. En outre, les moyens du CNEN apparaissent limités. Les agents sont peu nombreux et il est souvent saisi sans délai des textes.

Dès lors, dans un contexte d'inflation normative, est-il possible d'assurer une protection aux CT contre les coûts des normes ?

Il s'agirait d'une part de se donner les moyens d'évaluer le coût des normes (A) et d'autre part d'inscrire l'engagement de neutralité dans la perte de confiance avec les CT (B).

(A) Le paysage de l'évaluation des normes est éclaté. Le rapprochement du SGMAP et du CNEN donnerait au premier une vision des problématiques locales et au second les moyens de peser administrativement. En effet, il s'avère isolé. Dans la lignée du rapport de 2016 du Conseil d'Etat, la mise en place de référents simplification dans les ministères, liés au CNEN et au SGMAP est à encourager. Ainsi, c'est un travail tant sur le stock de normes existant qui pourra être mené que sur les nouvelles normes via des études d'impact plus fournies.

(B) Dans la perspective de tenir la promesse gouvernementale, une relation de confiance étayée sur des dispositifs ou besoins contraignants est à dessiner. D'une part, aucune norme ne doit être appliquée sans délais. Les CT doivent pouvoir les anticiper et c'est le rôle des conférences nationales des territoires que de centraliser les annonces. La saisine du CNEN doit être menée durant l'élaboration administrative avec des délais permettant questions et amendements et pas simplement une protestation et un avis négatif.

Enfin, la confiance pourrait être renforcée par l'introduction dans la loi de l'obligation de neutralisation qui pourrait ainsi être soumise à un contrôle juridictionnel de l'atteinte manifeste à la libre administration des CT par l'imposition d'une charge disproportionnée. Le pacte de confiance passerait par l'instauration de contrôles ex post des nouvelles normes quelques années après leur entrée en vigueur.

La simplification des normes n'est pas une entreprise impossible mais elle suppose confiance, patience et moyens. Elle ne doit en outre jamais être menée au détriment de la sécurité des citoyens.

Question 2 : La séparation entre ordonnateur et comptable a-t-elle-encore du sens pour les finances locales ?

Depuis 2015, la DDFiP ne contrôle plus à priori qu'une part restreinte des dépenses de fonctionnement de la commune d'Eragny et la moitié de ses mandats d'investissement. Ainsi, dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire et comptable public (GBCP), la séparation entre l'ordonnateur (maire ou président d'exécutif local) et le comptable (DDFiP ou DRFiP) apparaît en voie de s'estomper.

Dès lors, a-t-elle encore du sens ?

Justifiée en général par le besoin d'assurer une protection des deniers publics et spécifiquement pour maintenir un contrôle sur les CT, la séparation semble s'estomper (I). Cependant, elle demeure nécessaire et utile mais peut être modernisée (II).

Justifiée en général et spécifiquement pour contrôler les CT autonomes financièrement (A), la séparation ordonnateur/comptable s'estompe (B).

(A) La séparation est justifiée par la bonne gestion des deniers publics et, pour les CT, par une méfiance originelle vis-à-vis des nouveaux pouvoirs locaux. Respectée par l'Etat, cette séparation a néanmoins évolué avec le rapprochement des services d'ordonnateur (contrôle budgétaire) et de comptable dans les CBCM. Pour autant une séparation existe et elle relève de responsabilités différentes. Si un tel rapprochement n'a pas été opéré pour les CT c'est la résultante d'une méfiance et de la volonté de maintenir un contrôle sur ces entités. Ainsi, les mandats des CT doivent en principe être validés par les DDFiP pour que la dépense soit payée. Cela permet de garder un levier pour bloquer des actions illégales des CT avant leur réalisation. En regard, les DDFiP conservent le contrôle du compte des CT qui n'est pas rémunéré. Ces dernières doivent par ailleurs prévenir à l'avance avant toute forte dépense et ne peuvent être à découvert.

(B) Ces limites à l'autonomie financière des CT semble néanmoins s'estomper. D'une part, il arrive fréquemment qu'ordonnateurs et comptables se confondent. C'est le cas lorsque l'ordonnateur tient une régie d'avance ou de recette ou bien quand le comptable paye sans mandat certaines dépenses. D'autre part, les années 2000 ont vu émerger le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) qui réduit drastiquement les contrôles systématiques et permet au comptable de se concentrer sur les dépenses localement jugées à risque ou complexes. Les logiciels (Hélios, Chorus) sont de plus en plus partagés par ordonnateurs et comptables et les échanges se multiplient tandis que les CT accroissent leurs compétences comptables et que les DDFiP réduisent leurs effectifs déconcentrés.

Dès lors une remise en cause du contrôle par l'Etat des finances locales est-elle à envisager ?

La séparation reste nécessaire et utile aux CT (A) mais doit progressivement être modernisée (B).

(A) La séparation se justifie encore, bien que les exemples de fraude comme la faute du député-maire d'Angoulême ont été rares. Un tiers impartial maniant l'argent public est à maintenir et la possibilité de bloquer une dépense, notamment face à des CT engagées dans des opérations financières ou juridiques complexes où elles pourraient être escroquées (emprunts structurés,...). L'Etat demeure responsable devant l'UE pour des dépenses illégales et doit à ce titre conserver l'unité des comptes publics au Trésor.

La séparation est en outre utile car les comptes tenus diffèrent dans leur construction. Le compte de gestion de la DDFiP est ainsi en partie double et en droits constatés. En outre, les CT voient leurs bases et recettes gratuitement calculées par le comptable public qui assume le recouvrement et les éventuelles pertes.

(B) La séparation doit être modernisée. D'une part, les échanges doivent être encouragés pour optimiser la gestion des recettes comme des dépenses. C'est le sens des chartes de bonne gestion, qui harmonisent les procédures et adoptent les modes de recouvrement. La circulation de l'information étant cruciale dans ces opérations.

D'autre part, l'entretien de la confiance que promeut l'expérimentation de la certification des comptes des CT permettra d'aller vers la généralisation progressive des contrôles allégés de partenariat (CAP). Introduits par le décret GBCP de 2012, ils repensent la séparation des rôles par la fin du contrôle a priori en échange d'audits et de contrôles aléatoires. Ils permettent ainsi de faire baisser le temps de paiement des partenaires des CT.

Ainsi, la séparation est toujours à maintenir mais à faire évoluer, notamment dans un contexte de partage de plus en plus difficile à distinguer entre les responsabilités de l'ordonnateur et celles du comptable.

Question 3 : En vous appuyant sur le document n°2**Les collectivités locales sont-elles les mauvaises élèves du redressement des comptes publics ?**

Après une baisse de près de 12 Mds € de la DGF entre 2014 et 2017, le Gouvernement a annoncé une nouvelle association des CT à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) de 13 Mds € sur le quinquennat.

Ainsi, alors que les CT ont retrouvé des finances excédentaires en 2016 (+ 3 Mds € de capacité de financement), elles devraient faire de nouveaux efforts car les précédents n'auraient pas été suffisants. Les CT sont-elles les mauvaises élèves du redressement des finances publiques, justifiant de nouveaux efforts ?

Les CT ont fortement accrues leurs dépenses depuis le début de la décentralisation mais apparaissent avoir largement contribué au redressement des finances publiques (I). La réduction du poids de la dépense publique dans le PIB justifie néanmoins un nouvel effort mais doit s'inscrire dans un contrat responsable avec l'Etat (II).

Depuis 1982, les CT ont fortement accru leurs dépenses (A) mais apparaissent avoir endigué cette augmentation (B).

(A) De 16% de la dépense publique en 1985, les CT sont désormais à 20%. Or, si cette augmentation s'explique pour partie par les transferts massifs de compétences, les choix expansionnistes des CT sont à prendre en compte. Selon le jaune budgétaire du PLF pour 2017, 60% de l'augmentation des dépenses relatives aux compétences initiales s'expliquent par les choix des CT, 40% par les transferts de compétence. En termes de personnels, hors transfert, la FPT s'est accrue de 21% entre 2002 et 2012, contre -5% pour la FPE.

Ces augmentations ont induit des emprunts et la dette des CT est passée de 100 à 195 Mds € entre 2000 et 2016. Enfin, les cas de grandes défaillances financières ont été médiatisés : Angoulême, Briançon et de nombreuses stations de ski alpin.

Pour autant, depuis 2014, les baisses de concours de l'Etat ont conduit à endiguer la progression des dépenses. 2 Mds € en 2014, 3,67 en 2015 et 2016, et encore 2,67 en 2017 ont fait passer la DGF, principal concours de l'Etat aux CT à 30 Mds €. La réduction a été appliquée à toutes les CT selon une portion unique des recettes réelles de fonctionnement. L'ampleur de l'effort a ainsi amené certaines CT à voir prélever sur leur douzième de fiscalité la CRPF (par exemple Graveline du fait de sa richesse induite par les réacteurs nucléaires). Les CT ont fortement réagi, d'abord en restreignant leurs investissements (-9,7% en 2015, -3,3% en 2016), puis en procédant à des économies plus structurelles sur le fonctionnement (-0,2% en 2016) et non la masse salariale (-0,3% d'effectifs hors contrat aidé en 2015). Ainsi, ces deux derniers postes qui augmentaient de 5% par an dans les années 2000 sont stabilisés.

Cependant, le Gouvernement demande des efforts supplémentaires.

Les CT doivent se préparer à une économie de 13 Mds € sur cinq ans (A) et doivent pour cela pouvoir s'appuyer sur un cadre de confiance avec l'Etat (B).

(A) Le Gouvernement a annoncé 13 Mds € d'économies pour les CT. Les efforts menés sont reconnus puisqu'il ne s'agira pas de baisse des dépenses comme entre 2014 et 2017, mais de progression limitée (autour de 1,2% par an). Un tel système permettra de concentrer l'effort sur les éventuels « mauvais élèves » plutôt que de déresponsabiliser les CT, non encouragées à faire des efforts si elles savent, comme cela fut le cas avec la méthode précédente, que leurs ressources seront de toute façon réduites. Des gains d'efficacité existent encore, notamment lorsque la masse salariale des EPCI s'accroît de 6,8% en 2016 alors que celle des communes ne diminue pas. Cependant, les efforts de mutualisation ne seront pas suffisants pour limiter les hausses de dépense nécessairement induites par les nouveaux transferts de compétence que les CT ont à intégrer.

(B) Un cadre de confiance doit donc être établi avec l'Etat afin que la modération des finances locales ne se mène pas au détriment de l'investissement et dans une perspective pluriannuelle transparente et prévisible. L'Etat doit ainsi rendre aux CT leurs moyens en procédant à la revalorisation des VLC et en différenciant l'effort selon les caractéristiques de chaque CT. Ce dernier point est possible dans le cadre des contrats prévus pour 319 CT mais le sort des 35 000 autres ne semble pas décidé.

Avec des bases revalorisées correspondantes à leur potentiel fiscal, il sera possible de faire porter l'effort sur les CT qui disposent de marges sans étouffer celles qui n'en ont plus. Enfin, à l'avenir, un portage plus fin de l'effort pourrait être mis en œuvre en s'inspirant du modèle italien de « besoin de financements standards » qui reflètent le minimum dont a besoin chaque CT et permet d'épargner celles qui y sont justes.

Les CT apparaissent avoir fortement contribué à l'effort de redressement et doivent désormais s'inscrire dans une perspective de modération plus que de réduction.

Question 4 : Le projet d'exonérer 80% des contribuables locaux de taxe d'habitation signe-t-il la fin de l'autonomie fiscale des collectivités locales ?

Lors de la 1^{ère} conférence nationale des territoires à l'été 2017, le Gouvernement a assuré que la mise en œuvre de la promesse de campagne d'E. Macron de suppression de la taxe d'habitation (TH) se ferait dans la garantie de l'autonomie fiscale des collectivités (CT). Pour autant, si la Constitution prévoit que les collectivités disposent de ressources octroyées par la loi, l'autonomie fiscale des CT apparaît limitée dans la mesure où les régions n'ont plus de pouvoir de taux et que le bloc communal ne pourra plus fixer les taux de TH pour 80% de ses contribuables.

Quelle autonomie restera-t-il aux CT, dans la perspective d'une refonte annoncée de la fiscalité locale ?

L'autonomie fiscale, bien que garantie pour certains dispositifs est déjà fortement limitée (I). Les modalités de la suppression de la TH pour 80% des contribuables pourraient ôter au bloc communal une de ses dernières marges de manœuvre, plaidant pour un dispositif de dégrèvement et une refonte de la fiscalité locale (II).

Les garanties d'autonomie fiscale existantes (A) sont déjà fortement limitées (B).

(A) L'article 72-2 de la Constitution a donné lieu à la reconnaissance d'une autonomie financière des CT, mesurée par un ratio de ressources propres au sein desquelles les recettes fiscales sont présentes. Ainsi, le Parlement ne peut supprimer des taxes locales dans une mesure qui dépasserait le ratio légal. L'autonomie fiscale des CT ne signifie pas que l'Etat ne peut intervenir par des mesures ponctuelles pour notamment mener des politiques sociales. Ainsi, il peut se substituer au contribuable local. Cela peut passer par un dégrèvement – l'Etat paye à la place du contribuable qui reste dans le rôle, ou par une exonération – le contribuable sort du rôle et l'Etat compense la manque à gagner par une dotation. Le résultat semble neutre pour la CT. Enfin, le Conseil constitutionnel incite à privilégier la compensation des transferts de compétences par des transferts de fiscalité et non des dotations afin de garantir une liberté aux CT.

(B) Cependant, tous ces dispositifs sont fondamentalement limités. Le Conseil Constitutionnel a plusieurs fois affirmé que l'article 72-2 de la Constitution ne garantit pas d'autonomie fiscale aux CT. L'effet direct est que les CT ne peuvent ex-nihilo créer de taxes. Sur leurs propres taxes, les CT sont limitées, ainsi, les variations de taux sont encadrées par des plafonds et des règles de biens ; les dégrèvements de contribuables ne peuvent être décidés hors d'une loi : ainsi, le juge des référés a refusé au maire de Marans l'exonération de taxes locales des nouveaux habitants. Par ailleurs, les taux de la plupart des taxes sont fixés nationalement, telle la CVAE et les taxes transférées offrent peu de marges de manœuvres : les régions peuvent légèrement faire varier la TICPE et les départements ont ponctuellement, en 2015, pu augmenter leurs DMTO.

Ainsi, seules la TF, la CFE et la TH partagées par le bloc communal et les départements peuvent varier, de manière encadrée, pour ces CT.

Les modalités de la suppression de la TH pour 80% des contribuables vont contraindre le peu de marge restant aux CT (A) plaidant pour un mécanisme de dégrèvement et une nouvelle autonomie dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale annoncée (B).

(A) Le PLF 2018 contient le premier tiers de suppression de la TH pour 80% des contribuables. Ainsi, en 2020, ils ne devraient plus payer de TH. 22% de la TH est déjà, en 2017, prise en charge par l'Etat via 3,9 Mds € de dégrèvements et 1,1 Mds € de compensation d'exonération. Or, ces compensations sont figées depuis les années 2000 et ne correspondent plus au manque à gagner pour les CT. Le Gouvernement a annoncé que les CT pourront continuer à faire augmenter les taux de TH pendant la période 2018-2020, mais qu'elles devraient alors en assumer la charge afin que cela ne soit pas l'Etat qui paye en plus. Cependant, dans la mesure où en 2020, 80% des contribuables seront non assujettis, l'Etat devrait payer les augmentations de taux dans la période, ce à quoi il se refuse. Dès lors, un scénario de gel des taux se dessine qui priverait les CT de toute latitude.

(B) La suppression de la TH semble inéluctable dans la mesure où il deviendra cher pour l'administration fiscale de dresser des rôles pour une taxe ne frappant ensuite que 20% de contribuables, l'autonomie fiscale des CT est donc à rechercher dans la refonte de la fiscalité. Il s'agit d'une part de retrouver des pouvoirs de taux, par exemple sur la part CSG que le Gouvernement a annoncé vouloir transférer aux CT. Cette part ne doit pas être du même type que celle de TVA aux

régions qui n'est pas modifiable. D'autre part, de nouvelles ressources sont à trouver, par des taxes facultatives nouvelles, par exemple, en remplacement de l'écotaxe abandonnée, ou bien, comme le proposait le CPO en 2010, des contributions aux services publics locaux désirées par les CT pour financer leurs compétences de manière plus fine que la taxe « GEMAPI ».

Ainsi, l'autonomie fiscale des CT apparaît très limitée, plaidant pour son renforcement dans la future réforme et une possible future constitutionnalisation.