

Epreuve de finances publiques :**Question 1 :**

En vous appuyant sur le document n° 1 – Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire. La transparence financière peut-elle conduire à une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités territoriales ?

La transparence financière, comprise comme ensemble des moyens favorisant la connaissance objective et sincère de l'état des finances, s'avère levier de maîtrise des dépenses des collectivités territoriales (I). Aussi le législateur déploie de nouveaux outils et exigences en la matière, qui doivent être densifiés (II).

I). La transparence financière, levier de maîtrise des dépenses des collectivités territoriales

La transparence financière s'entend de l'ensemble des moyens et outils favorisant une plus grande publicité et information des données financières ; et s'articule donc avec l'exigence démocratique posée aux articles 14 et 15 de la DDHC.

Elle se fait outil de maîtrise des dépenses locales en ce qu'elle présente l'évolution et les composantes des charges des collectivités territoriales, et concourt à une plus forte redevabilité des élus locaux devant les citoyens contribuables.

Elle favorise en externe un regard et un contrôle de l'Etat opéré par le biais le juge et de la chambre régionale des comptes (fin de la tutelle réalisée à priori en 1982 avec l'acte I de la décentralisation). En interne, cette transparence financière œuvre un meilleur pilotage et efficacité de gestion. Aussi, et bien que non spécifiquement énoncée, la transparence financière irrigue l'ensemble des principes des finances publiques. (Il s'agit d'un principe posé par les finances de l'Union européenne).

Aussi, la transparence financière est garantie par un certain nombre de documents financiers : budget et loi de finances de l'Etat, retraçant les évolutions de recettes et dépenses des collectivités territoriales, et le solde effectif (et structurel) de l'ensemble des APU, dont les APUL.

De même, le PLF est accompagné de rapports témoignant de la situation économique et sociale de l'Etat et retraçant des données locales.

Au niveau local, la transparence financière est garantie par la publicité des débats entourant le vote du budget, la publication même du budget accompagné d'une note de synthèse. Aussi, l'opposition trouve à porter une lecture critique sur les décisions financières, augurant d'un juste usage des deniers publics. De même, les leviers de démocratie participative peuvent être utilement déployés.

II). Le législateur a su développer de nouveaux outils et exigences, qui doivent être densifiés pour une plus grande maîtrise des dépenses locales.

En effet, la loi NOTRE est venue densifier les exigences en matière de transparence financière par un DOB enrichi de nouvelles informations (sur la dette et les dépenses de personnel ; ou encore les opérations d'investissement). Ce DOB devant faire l'objet d'un vote et rapport spécifique.

De même, a été imposé aux collectivités territoriales un nouvel objectif d'évolution des dépenses (ODEDEL) qui fait l'objet depuis LPFP 2014-2019 d'une publication en LF.

Enfin, et de manière non exhaustive, un indice sur la qualité des comptes est élaboré par la DGFIP et transmis aux collectivités territoriales, ainsi qu'un certain nombre de ratios, mis en ligne sur internet.

L'information s'avère donc augmentée en la matière et participe d'un plus juste pilotage et d'une plus grande connaissance des leviers financiers. Aussi, un travail plus qualitatif sur la nature des dépenses peut être réalisé pour dynamiser les dépenses d'investissement notamment.

Cependant, la transparence financière n'est pas totale, et n'a pu enrayer la problématique des emprunts toxiques (19 Mds emprunts structurés selon le rapport GORGE 2011). De même, un certain nombre de données sensibles telles que les engagements hors bilan, l'existence de marchés de partenariat au sein de la collectivité territoriale (bien qu'encadrés désormais), ou encore de budgets annexes nombreux et non consolidés (19 Mds), mériteraient une plus grande attention.

Aussi, des leviers existent pour densifier la transparence financière des dépenses locales, pour une plus juste maîtrise quantitative et surtout qualitative. Les rapports des CRC, comprenant observations

et recommandations, y oeuvrent plus particulièrement. L'idée d'une loi de financement des collectivités territoriales (rapport Cour des comptes 2014) participe de cette même exigence.

Question n° 2 :

En vous appuyant sur le document n° 2 – synthèse du rapport IGF-IGA « Revue de dépenses relatives à la fonction achats des collectivités territoriales »

En quoi le développement d'une politique achat peut-il permettre aux collectivités territoriales de dégager des économies ?

Si une politique d'achat favorise la réalisation d'économies (I), elle repose sur certaines conditions nécessitant une forte professionnalisation des collectivités territoriales (II).

I). Une politique d'achat favorise avantageusement la réalisation d'économies

Témoignant de budgets à hauteur de 245 Mds d'euros (170 Mds en dépenses de fonctionnement), les collectivités territoriales réalisent 45 Mds d'achats pour répondre à leurs besoins propres ou encore à la bonne tenue des services locaux.

Tel que précisé par l'IGF-IGA, le levier en voie de développement dans les collectivités territoriales, témoignent donc de forts potentiels d'économies, et ce au regard d'une baisse des dotations de l'Etat (-12,5 Mds entre 2014 et 2017) impactant les finances locales.

Les économies induites par une baisse des dépenses d'achat augurant d'une diminution des dépenses de fonctionnement dans leur ensemble, favorisant un excédent de la section de fonctionnement (épargne nette = 28 Mds en 2015) alimentant le financement de la section d'investissement. Le levier "achat" s'avère donc d'autant plus primordial que la masse salariale (60 Mds en 2015) s'avère rigide et peu mobilisables, et les dépenses d'intervention (70 Mds) essentielles pour les publics défavorisés (36 Mds de dépenses sociales des départements).

Aussi, une politique d'achat représente donc un levier "stratégique" pour optimiser les dépenses des collectivités territoriales. Cependant, il doit être clairement appréhendé et nécessite une vraie "stratégie achat".

II) Une stratégie achat repose sur des facteurs clés, augurant d'une professionnalisation des collectivités territoriales

Une stratégie achat appelle à une professionnalisation des collectivités territoriales.

D'une part, le recrutement ou la formation d'une cellule d'experts/acheteurs est nécessaire et doit être budgétisée.

Cette cellule doit bénéficier d'un relai en interne par le biais de référents-achat décentralisés dans les services. Aussi, un vrai pilotage-achat doit être défini. Il repose sur un diagnostic des différents segments en interne afin de prioriser le travail en la matière, et de fixer des objectifs clairs.

Une fois constituée, cette cellule d'experts pourra déployée plusieurs outils, facilités par la nouvelle ordonnance « marchés publics » de 2015.

En effet, le "sourcing", nouvelle technique de recueils d'informations au préalable, et la négociation avec l'opérateur favoriseront des gains sur les prix annoncés. De même, la massification des achats standardisés par le biais de centrales, groupements, ou encore la mutualisation avec d'autres collectivités territoriales devront être utilement envisagés.

Au préalable, une juste définition des besoins s'avère primordiale ; la politique d'achat permettant des économies mais également des achats plus qualitatifs. Cette exigence de professionnalisation, comme facteur clé de réussite d'une politique d'achat, conduit l'IGA-IGF a proposé la constitution d'un "programme" de partenariat » auprès du CFL, favorisant formation et diffusion des bonnes pratiques. Enfin, le réseau consulaire et des clubs-achats pourront être avantageusement sollicités.

Question n° 3 :

En vous appuyant sur le document n° 3 – L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales dans ses nouveaux habits, Le lettre du financier territorial mars 2017

En quoi l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales n'est-il pas redondant avec d'autres structures d'observation ?

Déployé suite à la loi NOTRE, l'observatoire (OFGP) des finances et de la gestion publique témoigne de nombreux apports dans le pilotage des finances locales (I), mais également de certains points de faiblesse qui restent à dépasser (II).

I). L'OFGP témoigne de nombreux apports dans le pilotage des finances locales

Outil renouvelé suite à la loi NOTRE, l'OFGP reste attaché au CFL, comme levier de connaissances et d'études des finances locales.

Bénéficiant d'une équipe et d'outils refondés, l'OFGP participe d'un regard plus critique sur les analyses et études réalisées par les institutions de l'Etat (DGCL notamment).

Aussi, il œuvre une objectivation du débat et au déploiement d'un argumentaire propre au CFL, instance créée en 1979, ayant comme mission première de contrôler et piloter les évolutions de la DGF, principal concours de l'Etat aux collectivités territoriales. De cette confrontation, professionnalisée par le biais d'un nouveau OFGP, naît donc un dialogue avec l'Etat plus équilibré.

L'OFGP réalise donc des études à partir des données et statistiques collectées et mises à jour. Sur ce point, il faudra souligner que les sources de données restent à ce jour maîtrisées par l'Etat, alimentant donc des analyses sources de controverses avec les collectivités territoriales.

Sur ce point, l'échec de la mise en place, en 92 et en 95, d'un institut dédié témoigne de la sensibilité de la question.

Aussi, l'OFGP entend donc participer d'une meilleure compréhension des déterminants des finances locales, afin de porter un argumentaire de qualité dans les négociations avec l'Etat sur la fixation des dotations.

I) Cependant, l'OFGP présente certains points de faiblesse, et ne saurait pallier le déficit d'instance de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales

Il doit être souligné que l'OFGP présente certains points de faiblesse. Notamment, le législateur lui a assigné une mission d'évaluation des politiques publiques qui nuit à la cohérence de son mandat.

Aussi, l'OFGP se trouve ici placé en situation de concurrence désavantageuse avec les CRC, qui réalisent des évaluations indépendantes et de qualité.

D'autre part, l'OFGP doit œuvrer à la diffusion de bonnes pratiques, qui présente les mêmes limites. Sur ce point, les associations d'élus et de professionnels tels que l'AFIGESE réalisent d'ores et déjà des missions en la matière.

Enfin, il doit être relevé que l'OFGP se fait outil au service des collectivités territoriales, rattaché au CFL, et ne constitue donc pas une instance paritaire de dialogue entre l'Etat et des collectivités territoriales.

Souvent souhaité par de nombreux rapports des CRC, ou encore le dernier rapport de C. LEBRETON (demandant la constitution d'un Conseil des Territoires de France), une instance de dialogue favorisant le prix de décision partagée fait défaut. La loi NOTRE ayant tenté de mettre en place un "Haut Conseil des Territoires", supprimé par les sénateurs, sine die.

Aussi, l'OFGP témoigne d'apports certains et se distingue en cela des instances étatiques d'analyse financière. Cependant, il devra d'une part témoigner d'études de qualité, et œuvrer à se construire une place reconnue par les associations et les CRC.

La question du rééquilibrage des rapports de force entre l'Etat et les élus locaux restant entièrement posée et alors même que l'Etat entend imposer un contrat (qui n'en a que le nom) de limitation des dépenses, aux collectivités territoriales.

Question 4 :

En vous appuyant sur le document n° 4 – Note de conjoncture Les finances locales, tendances 2016 par niveau de collectivités locales, novembre 2016, La Banque Postale.

Peut-on dire que les collectivités territoriales ont réussi à faire face à la diminution des dotations de l'Etat ?

Si les collectivités territoriales ont su faire face à la baisse des dotations de l'Etat de -12,5 Mds entre 2014 et 2017 (I), les conséquences sont nombreuses et remettent en cause leur résilience pour l'avenir (II)

I). Les budgets locaux témoignent d'une baisse drastique des dotations de l'Etat

Les dotations de l'Etat (environ 50 Mds pour 100 Mds de transferts financiers) ont connu une baisse d'envergure entre 2014 et 2017 de -12,5 Mds.

Principal concours financier des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été le véhicule de cette contribution au redressement des finances publiques (CRFP) : passant de 43 Mds en 2013 à 31 Mds en 2017.

D'autres dotations ont également été impactées à la baisse, notamment au titre de 2017 (dotations de la politique de la ville), et des mécanismes ont été actionnés tels que " l'enveloppe normée" et "les variables d'ajustement", pour limiter le concours de l'Etat.

Aussi, les collectivités ont œuvré pour déployer de nouveaux leviers et accuser cette baisse.

Aussi, elles ont utilement fait baisser leurs dépenses de fonctionnement, par une maîtrise de la masse salariale (60 Mds) et donc une limitation des recrutements (baromètre RH). Des politiques de lutte contre l'absentéisme et de diminution des primes ont pu être conduites. De même, des pratiques d'optimisation des achats ou de la gestion du patrimoine (1 300 Mds) (et de valorisation du domaine public) ont été lancées. De nouveaux outils de contrôle interne ont ainsi été mis en œuvre, de même qu'une optimisation de la fonction finances (contrôle de gestion, RR...BB2).

Le levier fiscal (126 Mds de fiscalité locale) a également été révisé : hausse des taux de foncier bâti pour le bloc communal, et les départements (CD) ; et usage du nouveau plafond fixé à 4,5 % de XXX pour les départements (droits de mutation à titre onéreux).

Sur ce point, l'exercice 2015 témoigne d'une hausse de + 6 Mds de fiscalité (effet base majoritaire), comblant la baisse des dotations (bien que limitée par une hausse de fiscalité transférée). Aussi l'exercice 2015 témoigne d'une capacité de financement de 1,5 Md.

II). La résilience des budgets locaux sur le long terme semble remise en cause

Cependant, cette baisse des dotations a eu de nombreuses conséquences pour les collectivités territoriales.

L'investissement local accuse d'un recul de – 10 Mds entre 2014 et 2016, essentiellement porté par le bloc communal (collectivité territoriale) pour + 60 %.

En outre, les départements et régions témoignent d'un endettement accru. Les régions sont en difficulté pour financer leurs nouvelles compétences, alors même qu'une part de TVA (3%) tarde à leur être accordée (suppression du fonds de compensation de 450 M€ au titre du PLF 2018).

Les départements font face à un effet de ciseau sans précédent : 36 Mds de dépenses sociales, pour un reste à charge sans cesse plus élevé (28 Mds ; taux de couverture du RSA de 60 % à titre d'exemple).

Aussi, la qualité et la teneur même du SP et des investissements s'avèrent impactées et de nombreux projets reportés, aux conséquences indéniables dans les territoires plus défavorisés.

Ainsi, les départements ont bénéficié d'un fonds d'urgence de 50 M€ puis réhaussé à 200 M€, mais qui s'avère une mesure à court terme.

La baisse de la DGF des communes a été révisée pour limiter la baisse de l'investissement local (entre -2 et -3 % pour 2016).

Aussi, cette situation (la Cour des Comptes soulignant la non réitération pour 2016 des conditions fiscales favorables de 2015) questionne la capacité des collectivités territoriales à faire face à un nouveau plan d'économies de 13 Mds.

L'Etat entendant réaliser des contrats financiers avec les 319 plus grosses collectivités territoriales pour limiter à + 1,2 %/an la hausse des dépenses de fonctionnement. Est-il utile de rappeler que l'action normative du gouvernement, par le seul "PPCR" induit un coût de 600 M€ pour les collectivités territoriales.

Question n° 5 :

Comment l'Etat peut-il peser sur l'évolution des dépenses des collectivités ?

L'Etat pèse assurément sur l'évolution des dépenses des collectivités territoriales par deux leviers principaux que sont les concours financiers et les normes (I). L'exigence de redressement des finances publiques concourt à un encadrement d'autant plus contraignant (II).

I) L'Etat pèse sur l'évolution des dépenses des collectivités territoriales par deux leviers principaux : les concours financiers aux collectivités territoriales et les normes

Les dépenses des collectivités territoriales ont été clairement impactées par la baisse des concours financiers de l'Etat, au titre de la CRFP (-12,5 Mds). Les dotations répondant à un dispositif d'encadrement dit de l'enveloppe normée dont l'évolution a été gelée depuis 2011 (et créée en 1979 avec le DGF ; premier "pacte de solidarité " de 1996) : par le jeu de variables d'ajustement, l'Etat réalise l'équilibre en volume de cette enveloppe.

L'Etat a également pu opportunément transformer de la fiscalité par de la dotation (arguant d'une nécessaire baisse de la pression fiscale) ou par de la fiscalité partagée sans pouvoir de taux (exemple : TICPE, TSCA...)

C'est ainsi en épuisant le levier des ressources locales, que l'Etat œuvre indirectement à la limitation des dépenses.

Plus directement, l'Etat participe de la baisse des dépenses locales par le levier normatif.

Ainsi, il conditionne certaines dotations à la réalisation de dépenses fléchées (DETR, FCTVA, FISAC...). Plus encore, la suppression de la clause générale des compétences pour les CD et les CR limite le champ des dépenses possibles (bien que des compétences partagées demeurent), de même que la limitation des financements croisés (seuil de 20%).

En outre, il faut souligner que l'action de l'Etat « pèse » également à la hausse lorsqu'il impose de nouvelles réglementations (600 M€ au titre du PPCR), spécifiquement le CNEN relevant le coût induit par la loi Transition énergétique en matière de réhabilitation thermique des bâtiments. La doctrine en termes de compensation des transferts, création, extension de compétences servant habilement les finances de l'Etat (art 72.2c).

II) L'exigence accrue de redressement des finances publiques concourt à un encadrement d'autant plus contraignant sur les dépenses locales

L'intégralité de ces leviers se trouvent pleinement actionnés à l'aune de l'exigence de soutenabilité financière découlant des critères européens de réduction du déficit structurel (PSC 97 et TSCG 2012). Aussi, l'Etat entend soumettre les dépenses locales à un plus strict encadrement. D'une part, par le biais de la fixation d'un objectif d'évolution de la dépense (ODEDEL), aujourd'hui non contraignant. Une réflexion porte sur un ODEDEL conditionnant le versement des dotations de l'Etat.

De même, une loi de financement des collectivités territoriales est appelée de ses vœux par la Cour des Comptes. Si le principe de libre administration semble limiter la LF des collectivités territoriales à une prévision des recettes et dépenses non contraignante, elle participerait à une plus juste connaissance et pilotage des dépenses locales.

L'Etat a d'ailleurs annoncé dans le cadre du PLF 2018, entendre contractualiser avec les 319 plus grosses collectivités territoriales, afin de limiter l'évolution des dépenses de fonctionnement à + 1,2 % par an, et d'œuvrer au désendettement des collectivités territoriale (145 Mds ; 10 % de la dette publique). Il s'agit donc d'un changement de paradigmes patent dans la méthode utilisée par le gouvernement pour limiter les dépenses locales. Et ce alors même que l'Etat a confirmé la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables (pour -10 Mds de recettes fiscales, essentiellement au détriment du bloc communal).

Bien que compensée par un dégrèvement, cette suppression pourraient ensuite être compensée par une exonération (levier déjà actionné par l'Etat antérieurement) et tout à fait défavorable aux collectivités territoriales, car vouée à être diminuée.

Aussi l'Etat pourra très utilement faire l'usage de la certification des comptes locaux (expérimentation en cours, pour rendu en 2023), pour arguer de nouveaux mécanismes de modulation des dépenses locales.