

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 La fiscalité locale est-elle définitivement irréformable ?

Le projet de loi de finance pour 2018 (PLF 2018) présente différentes mesures de simplification de la fiscalité territoriale, et notamment la suppression pour 80 % des ménages en 2020 de la taxe d'habitation qui finance le bloc communal (sont concernés les ménages ayant moins de 43000 € de revenu fiscal de référence pour 2 personnes et 26000 € pour une personne seule).

Le manque à gagner pour les communes serait compensé intégralement par l'État sous forme de dotation.

Cette mesure pose la question de la fiscalité territoriale et de la pertinence de sa simplification.

Si la fiscalité locale représente une part important des ressources des collectivités, elle souffre de nombreux défauts (I). Dans ce contexte si une réforme est nécessaire, elle ne doit pas se faire au détriment de l'autonomie financière des collectivités (II).

I. La fiscalité locale qui représente 62 % des ressources des collectivités est complexe, peu lisible pour le citoyen et répond de manière insuffisante aux besoins des collectivités.

1) La fiscalité locale représente plus de 62% des ressources des collectivités. On distingue la fiscalité directe (« les 4 Vieilles ») et indirecte, perçue par l'État et reversée au titre de la fiscalité transférée (IFER, TASCOM, fraction TICPE...) pour un montant de 44 milliards en 2017. Au total la fiscalité locale représente 136,3 milliards en 2016.

2) Elle souffre de nombreuses faiblesses

- La complexité de la fiscalité locale est à souligner. Elle s'explique par deux types de raisons : la nécessité de financer les différents échelons locaux, qui conduit parfois à un fractionnement d'une même taxe entre les différents acteurs (ex CVAE perçu à 49 % par les Régions, à 26% par les Départements et 23 % par le bloc communal, la TH est répartie entre les communes et les EPCI...); et d'autre part une grande hétérogénéité des pratiques, les collectivités locales (communes et EPCI) pouvant voter la mise en œuvre d'une taxe, dans le cadre de ce qui est autorisé par la loi (taxe sur les ordures ménagères)
- Un ras-le-bol fiscal de la part des administrés qui comprennent peu le lien entre les collectivités et les services rendus et le niveau des taxes (ex : différence de niveaux de TH entre communes adjacentes). D'une manière générale le consentement à l'impôt s'étirole.
- Une tendance à l'augmentation de la part des ressources captées par l'État (et ce malgré la baisse des dotations), via notamment la fiscalité transférée et le reversement pour exonérations dégrèvements votés nationalement (100 milliards de

contribution de l'État dont 46 milliards de fiscalité transférée et 15 milliards au titre des exonérations et dégrèvements)

II. Dans ce contexte une réforme de la fiscalité locale est nécessaire dans le sens d'une plus grande simplicité et de l'adaptation des ressources, tout en maintenant l'autonomie des CT

1) Une rationalisation trop extrême de la fiscalité locale n'est ni possible ni souhaitable

La constitution affirme le principe de libre administration des Collectivités territoriales (A.72) et leur autonomie financière (A-72-2). Des ratios d'indépendance financière ont été fixés (60,8% pour les communes, 58,6% pour les départements et 40,3 % pour les Régions) qui déterminent un niveau minimal de ressources propres. La suppression de la fiscalité locale n'est donc pas possible.

Par ailleurs, la fiscalité locale renforce le lien entre administrés et collectivités. Elle contribue par ailleurs à une plus grande responsabilisation des élus dans la gestion du budget local. En ce sens, la suppression partielle de la taxe mentionnée plus haut (TH), même compensée contribue à diluer l'autonomie des collectivités, ce qui est contraire aux valeurs constitutionnelles et à l'esprit de la décentralisation.

2) Pour autant, une simplification est nécessaire ainsi qu'un renforcement des mécanismes de solidarité entre collectivités

Plusieurs pistes sont possibles : le reversement d'une partie / fraction de la TVA en lieu et place de certaines ressources, la simplification du fléchage des impôts locaux vers un seul échelon (ex : fin du fractionnement de la TFPB entre les différents acteurs)... ce qui implique la mise en place de mécanismes de reversement entre collectivités d'un même territoire.

Enfin l'accroissement des mécanismes de péréquation horizontale est nécessaire. En 2018, le FPIC ne représentera que 1,2 milliard, soit un montant très faible au regard du budget global des communes...

## ② Les conditions d'un redémarrage de l'investissement local sont-elles réunies ?

Après plusieurs années de baisse liées à l'effet de la crise de 2008 et aux efforts demandés aux collectivités territoriales sous le précédent quinquennat (11 milliards de baisse de dotations), l'investissement semble s'être stabilisé en 2016 et la tendance est positive pour 2017 (étude La Poste 2017, publiée en septembre 2017).

Si cette tendance est une bonne nouvelle dont les impacts dépassent le niveau local, on peut se demander si cette reprise est pérenne et si la pression sur les dépenses locales ne va pas inverser la tendance ?

### I. Après deux années de forte baisse en 2014 et 2015, la reprise de l'investissement des collectivités semble probable

Les collectivités représentent 70% de l'investissement en France (50% si on prend en compte les investissements militaires), ce qui au global constitue 80% de leur dépense.

C'est donc environ 115 milliards d'euros par an qui sont dépensés pour moitié par le bloc communal en investissement. Les communes concentrent leurs efforts d'abord sur des dépenses d'équipement. Les Régions ne sont toutefois pas en reste finançant à la fois des projets ciblés et des projets plus transversaux au niveau local.

L'année 2016 marque la fin de la baisse des investissements (- 8% en 2014, - 4% en 2015) et stabilise les dépenses. La reconstitution des CAF (capacités d'autofinancement) des acteurs locaux et la baisse des taux d'intérêt laissent à penser que les dépenses d'investissement pourraient repartir à la hausse.

### II. Pour autant, dans un contexte de baisse des dotations et d'encadrement des taux d'endettement, la reprise des investissements locaux est fragile

Soumises à la règle de l'équilibre financier, les collectivités territoriales ne peuvent augmenter indéfiniment leurs recettes pour financer leurs investissements. Et ce d'autant plus que le « Pacte » du Gouvernement Philippe avec les collectivités souhaite encadrer davantage le recours à l'emprunt.

Par ailleurs, la pression sur les recettes de fonctionnement conduirait mécaniquement les collectivités les plus fragiles à réduire leur investissement pour combler, au moins dans un premier temps la section fonctionnement de leur budget.

Cependant compte tenu de l'importance stratégique de maintenir les investissements locaux (préparation de l'avenir) le Gouvernement prévoit de mettre en place des contrats avec les 317 plus grosses collectivités qui pourraient permettre de fixer des objectifs en termes d'investissement.

Une meilleure visibilité des collectivités sur leurs ressources pourrait également les aider à planifier ces dépenses souvent de long terme. A l'inverse la modulation des dotations, en fonction des investissements réalisés est à manier avec précaution : la décision d'investissement local dépend bien évidemment des besoins locaux et de la maturité des projets.

### **③ Quelles conséquences peut-on anticiper de la proposition de financement des Régions par un transfert de TVA ?**

En juillet 2017, le Gouvernement confirmait la possibilité de la substitution de la fraction de la DGF destinée aux Régions par un pourcentage de TVA (chiffre de 3% évoqué)

Recette dynamique, la ressource TVA aux Régions devrait avoir pour base le montant équivalent du montant affecté de la DGF aux Régions en 2016.

Cette proposition évoquée au 12<sup>ième</sup> congrès des Régions de France en 2016 est accueillie favorablement par les élus qui y voient un double avantage : d'une part une indépendance accrue face à l'État qui dans un contexte de maîtrise des finances publiques a procédé ces dernières années à une forte baisse des dotations (la DGF est passée de 44 milliards en 2013 à 30 milliards en 2017). D'autre part la TVA est une ressource dynamique assise sur la consommation, amenée à croître (avec un taux sans doute supérieur à la croissance du PIB prévue de 1,7% ces 8 prochaines années). Le transfert de TVA va donc dans le sens d'une autonomie accrue des Régions.

Par contre il convient d'être vigilant, pour deux raisons :

- Une décision d'augmentation de taux de TVA non annoncée à ce jour serait perçue par les citoyens comme liée au financement des Régions
- La régression des recettes de la fraction de la TVA se fera en faitice de la répartition de la DGF entre les Régions pouvant ainsi pérenniser les écarts et inégalités entre Régions. Un mécanisme de réadaptation devra donc être défini.

### **④ Les finances départementales, tensions sociales ou facilités immobilières ?**

Avec un budget de 76 milliards d'euros en 2016, les départements représentent près du quart des dépenses publiques locales. La loi Notre a réaffirmé leur rôle de chef de file en matière sociale : les départements doivent donc faire face à une envolée des dépenses sociales obligatoires. Cependant l'augmentation des ressources liées à l'immobilier leur permet de trouver ponctuellement des ressources complémentaires à des dépenses qui sont, elles structurelles.

#### **I. Chef de file de l'action sociale, les départements doivent faire face à l'accroissement continu des dépenses sociales dites de quichet.**

Les départements financent de nombreuses dépenses sociales : RSA, PCH, APA...

Les dépenses connaissent une forte tendance à l'augmentation sous l'effet de la situation économique et du chômage de masse (augmentation du nombre de chômeurs de longue durée...) du vieillissement de la population et augmentation des besoins d'accompagnement et d'une hausse du nombre de personnes bénéficiaires de la PCH.

La baisse des dotations de l'État leur est donc particulièrement défavorable puisqu'elle a créé un effet ciseau entre l'augmentation mécanique des dépenses et la réduction des financements. Dans ce contexte et pour maintenir un budget équilibré, la réduction de l'investissement semble être la variable d'ajustement.

II. Face à ces augmentations de dépenses pérennes, l'amélioration des recettes liées à la taxation des transactions immobilières apporte une marge de manœuvre ponctuelle.

Les recettes des DMTO ont bondi en 2016 de + 8% et + 16% en 2015. Depuis 2013, cela représente un surplus de 3,7 milliards reversés aux départements (+ 700 millions d'augmentation en 2016 par rapport à 2015)

Toutefois, il convient de noter que ces taxes sont fonction des cessions immobilières sur le territoire et à ce titre très variables d'un département à un autre.

Les départements ruraux ou peu attractifs avec une population active qui diminue ou avec un fort taux de pauvreté sont de ce fait moins bénéficiaires de la hausse des recettes, alors qu'ils voient leurs dépenses augmenter.

III. Le montant de la péréquation entre département pourrait dès lors augmenter pour compenser le creusement des inégalités.

Il existe un fond de péréquations entre département basé sur le DMTO qui est aujourd'hui insuffisamment abordé. L'augmentation de ces recettes pourrait être l'occasion de réévaluer les montants transférés entre départements « riches » et départements « pauvres ».

**⑤ De quels leviers disposent les collectivités locales pour assurer la maîtrise de leur masse salariale ?**

En 2016, les dépenses publiques locales pèsent 11% du PIB. Les dépenses de masses salariales représentent environ un quart de ces dépenses, avec de fortes différences entre collectivités locales : en moyenne équivalentes à 50% des dépenses du bloc communal, elles sont moindres pour les départements qui assument de nombreuses dépenses de « guichet » (RSA, PCH...) et pour les Régions.

Représentant presque 3% du PIB, ces dépenses ont également pour caractéristiques d'avoir fortement évolué ces dix dernières années, à un rythme plus rapide que le niveau national.

S'il est demandé aux collectivités de réduire leurs dépenses de fonctionnement et de personnel, dans un contexte de redressement des finances publiques, il convient néanmoins de se demander quels sont les leviers dont elles disposent pour le faire : sont-ils tous à la main des collectivités ? Est-il réaliste de fixer des objectifs de diminution de dépenses en ce domaine ?

I. L'évolution de la masse salariale des collectivités locales est fonction de nombreux paramètres, dont beaucoup leur échappent.

La masse salariale est constituée par l'ensemble des coûts que supporte l'employeur au titre de la rémunération du travail.

On trouve ainsi le salaire versé aux agents (traitement principal), les rémunérations accessoires (primes...) les cotisations sociales (obligatoire à la Caisse nationale pour la FPT et complémentaire : à l'IRCANTEC) et autres dépenses de personnel (CE, aides sociales...)

Ainsi la masse salariale évolue selon plusieurs facteurs :

- La valeur du point d'indice (décidé nationalement et revalorisé en 2 temps en 2016 et 2015)
- Les grilles indiciaires
- Les décisions collectives d'évolution professionnelle dans la grille (fixée par le Ministère)
- Les décisions individuelles (au cas par cas pour chaque agent, changement de grade...)
- Les évolutions de la structure de la masse salariale : GVT (Glissement Vieillessement Technicité qui s'accroît avec le vieillissement des équipes...)
- Les cotisations sociales sont bien sûr nationales.

Par ailleurs certaines primes, les actions spécifiques pour le CE, le financement des aides sociales...sont pour partie dépendantes des collectivités qui peuvent ainsi adapter leur politique de travail selon le projet et l'engagement des collectivités (aide pour les crèches, « journées du maire »...)

II. Face aux critiques dont elle fait l'objet, il convient de rappeler que la politique locale de la masse salariale dispose de leviers réels, mais limités

La gestion de la masse salariale au niveau local a fait l'objet de sévères critiques par la Cour des comptes. En particulier sont ciblés le moindre temps de travail moyen annuel (1562 au lieu 1607 h) des agents publics territoriaux, l'augmentation du nombre des agents malgré les réformes de simplification de l'organisation territoriale (loi Notre en 2015) et la multiplication des régimes spécifiques de travail accordés par les élus (« journées du maire »)...

Si ces critiques ne prennent pas en compte le fait qu'une partie décisive de la gestion de la masse salariale ne dépend pas des collectivités (cf. points ci-dessus sur les décisions de revalorisation du point, ou la décision de requalification d'une catégorie d'agents ou d'une profession (ex : Assistantes sociales dont le diplôme est reconnu à bac + 4 au lieu de bac + 3 précédemment), plusieurs pistes peuvent être néanmoins creusées :

- L'harmonisation des régimes (conditions locales spécifiques entre les collectivités d'un même territoire)
- La recherche de mutualisation accrue de personnel entre les collectivités (centralisation de certaines fonctions au sein d'un EPCI, ou utilisation des principes de « chef de filat pour améliorer la gestion commune d'une activité commune.

De nombreuses initiatives sont en cours concernant la gestion des services informatiques, la gestion de l'eau, de la voirie, des espaces verts...)

Si la mutualisation des effectifs dans les grandes régions n'a pas porté les réductions d'effectifs espérées par le gouvernement, il faut noter que les collectivités sont limitées par les obligations de reclassement (statut des agents publics) et les besoins réels des territoires.

Enfin, la question de la gestion de la masse salariale des collectivités doit être mise en regard avec les missions confiées. Ainsi le transfert des personnels administratifs des collèges aux départements et des lycées aux régions sont des décisions nationales qui pèsent sur le volume des effectifs de la FPT.