

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2018

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

ÉPREUVE N° 13

Durée : 3 h

Coefficient : 2

Question n° 1 : (5 points)

La liberté de vote des taux d'imposition a-t-elle encore un sens ?

Le principe de liberté de vote des taux d'imposition est consacré par l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit un pouvoir de taux des collectivités territoriales encadré par la loi. Il permet aux collectivités de le fixer annuellement par délibération au Conseil, et concerne principalement la fiscalité directe locale. S'il s'agit d'un élément essentiel pour assurer une marge de manœuvre budgétaire aux collectivités, la liberté de vote de taux apparaît largement remise en cause par l'actuel cadre de la fiscalité locale.

Ainsi, cette liberté a-t-elle encore un sens ?

La liberté de vote de taux, consacrée constitutionnellement et encadrée par la loi, constitue en théorie un élément fondamental de l'équilibre budgétaire des collectivités (I). Son sens est aujourd'hui remis en cause tant par les réformes successives de la fiscalité locale que par le contexte économique contraint (II).

La liberté de vote des taux d'imposition est consacrée par la Constitution, encadrée par le législateur, et concerne principalement la fiscalité directe (A).

La Constitution prévoit la possibilité pour le législateur d'attribuer aux collectivités territoriales le produit de tout ou partie d'impositions de toute nature (ITN) à l'article 72-2. Les collectivités sont ainsi en mesure de fixer annuellement par délibération au Conseil le taux de certains impôts pour leur ressort territorial.

Ce pouvoir de taux est encadré par le législateur, qui prévoit des règles de plafond et de liaison, afin de préserver une certaine uniformité.

La fiscalité directe est principalement concernée par ce pouvoir de taux. Les quatre principaux impôts locaux sont modulables : taxe d'habitation, taxes foncières (TFB et TNFB) ainsi que la contribution économique territoriale (CET) pour la part foncière (CFE). Les droits de mutation à titre obligatoire (DMTO) et la TICPE sont également modulables sous certaines conditions.

Cette liberté de fixation est un outil budgétaire au service de l'équilibre financier des collectivités (B). En modulant annuellement les taux d'imposition, la collectivité peut adapter ses prévisions de recettes à ses prévisions de dépenses afin de respecter le principe d'équilibre budgétaire et accroître sa marge de manœuvre.

Le pouvoir de taux des collectivités est toutefois fortement remis en cause et perd de sa pertinence au regard d'abord des réformes fiscales de 2010 et actuelles (A).

Ces dernières ont réduit le pouvoir de taux des collectivités. D'abord la suppression de la taxe professionnelle en 2010 a engendré une perte de marge de manœuvre :

- Uniquement la CFE est modulable, la CVAE faisant l'objet d'un taux national.
- Le pouvoir de taux est inégalement réparti entre catégories de collectivités, quasiment supprimé pour les régions et réduit pour les départements par la réorganisation de la fiscalité locale concomitante.

De même, la suppression en cours de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80% des ménages à horizon 2020, devrait réduire davantage le pouvoir de taux, du fait d'un remplacement au profit d'une part d'un impôt national, selon les scénarii de la Mission RICHARD-BUR.

En outre, le contexte budgétaire et économique fragile des dernières années a réduit la propension des élus locaux à utiliser le levier du pouvoir de taux (B). En effet, dans un cadre économique encore fragilisé par la crise de 2008, la propension à augmenter les charges des contribuables est restée relativement faible. De plus, le pouvoir de taux des collectivités est régulièrement critiqué pour l'iniquité qu'il créerait entre les citoyens (la TH variant de 21 % à 36 % selon les communes) et sa complexité, accrue par la fiscalité des EPCI notamment.

Si la liberté de vote des taux d'imposition des collectivités territoriales est un élément important de leur autonomie financière en principe, son sens est aujourd'hui largement remis en cause par la réduction de son champ.

Question n° 2 : (5 points)

Les budgets locaux sont-ils devenus des variables d'ajustement du budget de l'État ?

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (LPFP) prévoit une contractualisation financière contraignante sur les dépenses de fonctionnement des 322 plus grandes collectivités. Si cette initiative du Gouvernement relève d'une démarche visant à réduire le déficit public, conformément aux engagements européens, elle est considérée par de nombreux représentants locaux comme une mise sous tutelle excessive, qui ferait des budgets locaux une variable d'ajustement du budget de l'État. En effet, la situation financière des collectivités (excédent 2016 et 2017) et leur faible contribution à la dette (9% au total), indiquent un effort plus important que celui du budget de l'État en faveur de l'assainissement budgétaire.

Les budgets locaux servent-ils de variables d'ajustement à l'État en vue du respect des engagements européens ?

Depuis la crise, les collectivités territoriales ont été mises à contribution de l'effort d'assainissement des finances publiques, conformément aux engagements budgétaires européens (I). Cette contribution peut aujourd'hui paraître disproportionnée au regard de leurs efforts et du nouveau cadre de la LPFP 2018-2022 (II).

Depuis la crise, les collectivités ont contribué à réduire les dépenses publiques (A). Cela s'est notamment traduit par une baisse drastique de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État ainsi que la mise en place d'un objectif d'évolution de la dépense locale (OEDEL), toutefois non contraignant dans un premier temps. Cet encadrement unilatéral a eu un impact négatif sur la situation financière des collectivités, notamment sur la capacité d'investissement.

Cet ajustement budgétaire contraignant décidé par l'État est encore en cours et vise au respect des engagements budgétaires européens (B).

Le cadre européen établi par le Pacte Stabilité (PSC) de 1997 puis renforcé (Six pack, TSCG, Two Pack) prévoit des objectifs de déficit public de 3 % du RIB, de dette inférieure à 60 % du PIB et de solde structurel à moyen terme à 0,5 % (TSCG). La France s'engage à respecter ces engagements et établit une prévision budgétaire selon les recommandations de la Commission, à travers un programme de stabilité (PSTAB) pluri annuel et un programme national de réforme.

Malgré un passage sous la barre de 3 % du déficit public en 2017, les prévisions de la Commission des finances du Sénat soulignent que l'effort budgétaire demeure insuffisant. La réduction du déficit serait ainsi à peine suffisante pour stabiliser le ratio d'endettement de 96,8 % du PIB en 2017 (LFI 2018).

Les budgets locaux, très contraints dans ce cadre, peuvent apparaître en un sens comme des variables d'ajustement du budget de l'État, d'abord au regard de l'importance de l'effort fourni par les collectivités (A).

L'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales, qui ont dégagé un excédent en 2016 et 2017, marque un effort budgétaire considérable et une gestion vertueuse, tandis que le déficit de l'État s'établirait à 2,6 % en 2018.

De même, la part de la dette locale dans la dette publique totale est faible (9 %) et s'est fortement réduite depuis 30 ans (16 % en 1990).

Ainsi l'encadrement drastique des finances locales, depuis la crise, renforcé par la LPFP 2018-2022, peut apparaître disproportionné en faveur de l'État (B).

Les mesures d'encadrement des finances locales, ont été renforcées dans le cadre de la LPFP 2018-2022, qui prévoit un objectif d'évolution annuel des dépenses de fonctionnement des 322 plus grandes collectivités contractantes de 1,2 % (avec bonus/malus de 0,15 %) et une pénalisation financière en cas de non-respect. Cet encadrement très strict est considéré par certains élus comme une remise en cause de leur autonomie financière. Ces derniers pointent également l'aspect disproportionné des efforts demandés (13 milliards d'euros sur la période) au regard des efforts budgétaires de l'État.

La contribution financière des collectivités territoriales à la réduction de la dépense publique apparaît aujourd'hui très encadrée par l'État et peut dans une certaine mesure être considérée pour une variable d'ajustement.

Question n° 3 : (5 points)

Pour quelles raisons les outils actuels de péréquation pourraient-ils ne plus être satisfaisants ?

La péréquation entre collectivités territoriales a pour objectif de favoriser l'égalité entre elles, tel que le prévoit l'article 72-2 de la Constitution. Principalement verticale, elle consacre aujourd'hui un rôle important de l'État à travers la dotation globale de fonctionnement (DGF). Or, dans un contexte d'incertitude quant à la stabilité des contributions de l'État aux collectivités, un développement des mécanismes horizontaux apparaît opportun. En outre, la Cour des comptes a critiqué la complexité, le manque de lisibilité et d'objectifs uniformisés de la péréquation, plaidant pour une amélioration de sa cohérence et de son efficacité.

Les outils actuels de péréquations sont-ils toujours satisfaisants ?

La péréquation est aujourd'hui principalement verticale, et donc dépendante des mécanismes de contribution de l'État (I). Sa complexité et son manque d'efficacité plaide pour une plus grande cohérence (II).

La composition de la péréquation traduit un rôle fort de l'État en faveur de l'égalité territoriale (A).

La péréquation, tel que prévue par la Constitution, est constituée majoritairement d'instruments verticaux au sein de la DGF (environ 90 %) et d'une part encore faible d'instruments horizontaux, entre les collectivités territoriales. La DGF est ainsi composée d'une « part forfaitaire » prenant en compte notamment la population et le potentiel fiscal des

communes, EPCI et des départements (DGF des régions remplacée par une part de TVA) ainsi que d'une « part de péréquation », composée de diverses dotations selon le caractère urbain ou rural (DSR et DSU pour les communes) notamment, selon des critères variables, dont le potentiel financier.

L'incertitude entourant l'évolution des dotations de l'État aux collectivités dans un contexte budgétaire contraint, plaide pour un développement de la part horizontale de la péréquation (B).

La fixation de la DGF étant établie par la loi de finances nationale, le contrôle de son évolution échappe aux collectivités. Ainsi, le développement récent des fonds de péréquation horizontaux à tous les échelons mérite d'être poursuivi. Le fonds de péréquation du bloc communal (FPIC) a notamment progressé. Au même titre, les fonds départementaux (DMTO notamment) et régionaux peuvent être développés. Il exige toutefois une solidarité importante entre les collectivités en besoin de financement et les collectivités excédentaires.

En outre, l'efficacité des instruments de péréquation, principalement verticaux, est aujourd'hui remise en cause au regard de leur complexité et de leur manque de cohérence (A).

La Cour des comptes a pointé le manque de cohérence de la péréquation actuelle, dont les critères sont parfois obsolètes, notamment du fait de l'obsolescence des bases cadastrales qui servent au calcul du potentiel financier, et différents d'une dotation de péréquation à l'autre. La Cour juge ainsi que la part forfaitaire participe davantage à l'égalité territoriale que la part de péréquation de la DGF. Elle critique également l'absence d'objectifs uniformisés, due à l'empilement de nombreuses dotations.

Ce constat plaide pour une meilleure cohérence des instruments de péréquation et une mesure de leur efficacité (B). La cohérence des outils passe par une uniformisation des critères et de leur actualisation. Une meilleure efficacité, pourrait être instaurée par de nouveaux critères mesurant l'inégalité. Ainsi, le rapport GILBERT-GUENGANT recommande de rapporter le potentiel financier par habitant au coefficient de Gini. Ainsi, une évaluation d'ensemble des dispositifs de péréquation permettrait leur amélioration et passerait notamment par une réforme de la DGF (Rapport PIRES-BEAUME).

La péréquation, en cours de mutation en faveur d'une plus grande horizontalité, confère une place encore trop prépondérante à l'État dans la solidarité territoriale et se caractérise par un manque de lisibilité et d'efficacité.

Question n° 4 : (5 points)

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle ont-ils vocation à disparaître ?

Les EPCI à fiscalité propre s'organisent selon deux modèles coexistants, traduisant un niveau variable d'intégration fiscale :

- La fiscalité additionnelle : financement du budget de l'EPCI par vote de taux additionnels aux impôts communaux.
- La fiscalité intégrée, fiscalité professionnelle unique (FPU) : l'EPCI touche le produit de la CET, et une partie d'autres impôts locaux dans certains cas (notamment la TH).

Au vu du manque de lisibilité que peut susciter le système de fiscalité additionnelle, notamment pour le contribuable, et compte tenu de la montée en puissance et en compétence des EPCI, les EPCI à fiscalité additionnelle ont-ils vocation à disparaître ?

Il apparaît que la fiscalité additionnelle, moins visible que la fiscalité intégrée (I) pourrait amener les EPCI à opter pour une plus grande intégration fiscale compte tenu de la montée en puissance des EPCI et des incitations financières en faveur de cette démarche (II).

La fiscalité intégrée coexiste aujourd'hui avec la fiscalité professionnelle unique (FPU) dans le régime des EPCI à fiscalité propre (A).

Elle permet aux conseils des EPCI de voter des taux supplémentaires aux impôts communaux, et d'ainsi bénéficier du dynamisme des ressources fiscales.

Ce régime présente toutefois certains inconvénients, en terme de lisibilité et de prévisibilité des ressources de l' EPCI (B). L'attribution d'impôts locaux à l'EPCI permet en effet une meilleure distinction entre recettes communales et intercommunales, dans un contexte d'enchevêtrement des compétences. Ceci facilite la lisibilité pour le contribuable et contribue à améliorer le consentement à l'impôt.

L'intégration fiscale est en outre vouée à se renforcer au regard des avancées de la récente réforme territoriale en faveur d'une montée en puissance et en compétence des EPCI (A).

D'abord, une montée en puissance a été lancée par la loi RCT de 2010, généralisant l'appartenance à un EPCI et renforcée par la loi NOTRe de 2015, relevant le seuil des EPCI à 15 000 habitants. Les EPCI sont donc plus grands, et nécessitent plus de ressources. Ceci est confirmé par la consécration de nouvelles compétences, plaidant pour une plus grande intégration fiscale. La loi MAPTAM, affirmant le statut très intégré des métropoles aux compétences étendues affirme ce mouvement, de même que la consécration de nouvelles compétences des EPCI, tel que la GEMAPI.

En outre les incitations financières en faveur de l'intégration fiscale, renforcent l'intérêt des EPCI à fiscalité additionnelle à disparaître (B).

L'existence d'un « coefficient d'intégration fiscale » dans les dotations de l'État aux EPCI est un élément non négligeable à visée incitative.

Face à la montée en puissance et en compétence des EPCI à fiscalité propre et des mécanismes incitatifs de l'État en faveur de l'intégration fiscale, il apparaît que le nombre d'EPCI à fiscalité additionnelle peut se réduire voire à terme disparaître.