

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

QUESTION N° 1 :

Quelles seraient la faisabilité et l'opportunité d'un référentiel national de coûts des services publics locaux ?

Alors qu'en 2015, le rapport portant sur « l'association des collectivités locales à la maîtrise des finances publiques » pointait que « le sujet central de l'encadrement des finances locale demeure... le niveau de leurs dépenses », la question semble devenue encore plus épineuse en 2021 et période de crise sanitaire. En effet, alors que le dernier rapport du Comité des Finances Locales pointait une dégradation importante de la situation financière des finances publiques, avec des collectivités ayant perçu moins de recettes et engagé plus de dépenses (pour une perte globale estimée à cinq milliards d'euros), la maîtrise des dépenses publiques pour les collectivités est un chantier à la fois encore plus important et encore plus sensible. De fait, comment envisager sereinement de réduire les dépenses alors que les besoins sociaux et économiques se font de plus en plus importants ? A ce titre, il semblerait donc judicieux d'apporter des réponses intégrant mieux les questions de performance, comme par exemple, la mise en œuvre d'un référentiel national des services publics locaux.

Ainsi, la mise en place d'un tel référentiel permettrait-elle d'améliorer la maîtrise des dépenses locales, et selon quelles modalités ?

La mise en place d'un référentiel national de coûts des services publics locaux permettrait la mise en œuvre de démarches vertueuses de maîtrise de la dépense (I). La faisabilité repose néanmoins sur une refonte importante des outils de suivi et de gouvernance locaux et nationaux (II).

I. Un référentiel opportun pour accompagner des démarches vertueuses de maîtrise des dépenses.

Dans un contexte plus contraint que jamais et avec de nombreux services peu ou mal évalués (A), un tel référentiel apporterait des perspectives et alternatives judicieuses (B).

A. Des services encore trop peu évalués dans un contexte toujours plus contraint.

Le dernier rapport du Comité des Finances Locales (CFL) de juin 2021 montre une dégradation des finances des collectivités, ayant en 2020 perçu moins de recettes et engagé plus de dépenses, ayant pour la première fois depuis cinq ans un besoin de financements, et ayant vu leur encours de la dette progresser de 3,3%. La Cour des Comptes, dans son dernier rapport sur les finances publiques locales, y ajoute que cette situation touche par ailleurs diversement les différentes collectivités, les départements étant notamment particulièrement concernés, du fait d'une hausse de leurs dépenses sociales (estimées à + 7%).

Dans ce contexte, et alors que le rapport Arthuis (mars 2021) fixe comme objectif une baisse de l'endettement d'ici à 2030, la maîtrise des dépenses est donc un enjeu sensible mais central, et doit reposer sur une évaluation du coût des services publics locaux encore trop peu répandue pour permettre des choix adaptés.

B. Un référentiel opportun, et qui pourrait représenter une alternative à d'autres dispositifs.

Si le rapport Arthuis propose de relancer et élargir le dispositif des Contrats de Cahors, ceux-ci ont pourtant fait l'objet de certaines critiques concernant leurs limites, portant notamment sur leur application uniforme en terme d'objectifs (absence de prise en compte des spécificités locales quant à la démographie ou à la gestion préalable de la collectivité par exemple). En cela, le travail sur la mise en œuvre d'un référentiel national des services publics locaux, sur l'exemple de ce qui a été développé en Italie, semble très opportun. En définissant un « besoin de financement standard », il serait possible de mieux comparer besoins alloués et résultats obtenus, et d'évaluer en prenant mieux en compte les spécificités de chaque territoire.

Un tel travail permettrait en outre d'en lancer un autre relatif aux fonds de péréquation, actuellement sédimentés et peu lisible, afin d'en faire des outils plus justes.

Si l'opportunité apparaît donc évidente, des démarches ambitieuses d'accompagnement d'une telle mesure doivent cependant être travaillées.

II. Faire évoluer les outils de suivi et la gouvernance des finances publiques locales.

A. Une nécessaire évolution des pratiques et outils internes de suivi et d'évaluation des collectivités.

Les collectivités, pour permettre la mise en œuvre d'un tel référentiel, doivent faire évoluer leurs pratiques, car ce référentiel ne pourra se construire, comme le rappelait la Cour des Comptes en 2020 au sujet de la restauration scolaire, qu'« avec un suivi fiable et consolidé des coûts de leur service » par les collectivités. Pour cela, ces dernières doivent donc renforcer leur contrôle interne et de gestion, ce qui peut s'avérer complexe. Comme montré dans le rapport sur la restauration collective, sur cet exemple aujourd'hui, les coûts d'investissement sont souvent peu évalués, et le choix du mode de gestion rarement réexaminé.

Si ces pratiques doivent donc évoluer, cela doit, pour fonctionner, se faire en parallèle d'une évolution de la gouvernance des finances publiques locales pour permettre l'élaboration d'un tel référentiel.

B. Une évolution nationale de la gouvernance des finances publiques à prévoir.

Comme indiqué dans le rapport Arthuis, le Haut Conseil aux Finances Publiques (HCFP) dispose aujourd'hui d'un mandat et de moyens trop limités, contrairement à des instances pouvant exister à l'étranger et permettant une évaluation et un suivi renforcés des finances publiques (au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis par exemple). L'établissement d'une instance avec des moyens renforcés pourrait ainsi permettre de travailler sur l'établissement, le suivi et l'évaluation d'un tel référentiel, en coopération renforcée avec les collectivités afin de permettre une prise en compte adaptée des spécificités locales. Le référentiel servirait ensuite de support aux échanges dans le cadre d'une conférence nationale au rôle également renforcé.

En conclusion, un référentiel national des coûts des services publics locaux semble opportun et faisable à condition de mettre en place moyens, outils, suivi et gouvernance à la hauteur des enjeux actuels et à venir.

QUESTION N° 2 :

La prospective financière pluriannuelle de début de mandat a-t-elle un sens face à toutes les incertitudes auxquelles font face les collectivités ?

Au lendemain des renouvellements de mandats des exécutifs départementaux et régionaux, et alors que les périodes électorales ont été le synonyme de nombreuses promesses en terme de relance économique, transition écologique, ou démarches sociales ambitieuses, la période qui s'ouvre peut poser des questions centrales de faisabilité aux nouvelles équipes municipales et aux services des collectivités. En effet, alors que l'endettement des collectivités s'est accru (augmentation de + 0,7 an de la durée de désendettement des collectivités selon le dernier rapport du CFL, et que les ressources fiscales des collectivités ont été caractérisées par une très forte instabilité ces dernières années (suppression de la taxe d'habitation en 2018, réduction des impôts de production en 2021), le contexte financier des collectivités semble principalement caractérisé par l'incertitude.

Face à un tel constat, la prospective financière a-t-elle toujours un sens, et si oui sous quelles conditions ?

La prospective financière pluriannuelle, outil devenu de plus en plus important pour les collectivités, rencontre de sérieuses interrogations quant à sa capacité à correspondre à un futur environnement financier toujours plus incertain (I). Menée avec sérieux, divers outils, et en coopération avec l'Etat, elle reste incontournable pour construire des politiques ambitieuses et faisables (II).

I. Une prospective financière pluriannuelle encadrée et importante, mais aux limites certaines en temps de crise.

La prospective financière pluriannuelle est incontournable en début de mandat, et correspond à des exigences encadrées de programmation des finances publiques (A). Elle s'est pourtant heurtée à la difficile réalité de la crise sanitaire (B).

A. Une prospective pluriannuelle devenue incontournable.

Si les principes budgétaires, rappelés notamment dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2021, comprennent notamment un principe fort d'annualité, celui-ci s'est progressivement vu enrichi par une nécessaire programmation pluriannuelle des finances publiques devant permettre une meilleure lisibilité et un meilleur pilotage. Cette exigence de pluriannualité a été instituée dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi du 17 décembre 2012, et pour les collectivités prend notamment la forme d'outils de prospective financière pluriannuelle de début de mandat. Ces outils prennent notamment la forme du plan pluriannuel d'investissement, permettant de programmer les projets d'investissement sur le mandat, et d'un état de prospective financière intégrant dépenses et recettes de fonctionnement, d'investissement, ainsi que les différents ratios permettant d'anticiper la situation financière de la collectivité (taux d'épargne brute, nette, capacité de désendettement) dans le respect des règles, notamment de l'article L 1612-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

B. Des outils remis en question par la période récente.

Si, au niveau national, différents rapports de la Cour des Comptes avaient déjà montré les limites atteintes par les lois de programmation (même qualifiées d'insincères il y a quelques années), les outils mis en œuvre par les collectivités, et doublés d'un respect de règles strictes concernant l'encadrement de l'endettement notamment, semblaient avoir fonctionné, les collectivités faisant montre d'une relativement bonne maîtrise de leurs comptes, et ce malgré une évolution défavorable du contexte fiscal (mouvement de « mitage fiscal » décrit par Michel Bouvier par exemple. Cette situation a été bouleversée par la crise sanitaire ; si la situation s'est pour le moment moins dégradée que dans les premières estimations du rapport Cazeneuve (juin 2020), les collectivités ont cependant dû faire face à des dépenses imprévues, des recettes moindres, et dévier de leur trajectoire prévue.

Cependant, une prospective pluriannuelle conduite avec sérieux reste un outil utile pour anticiper, à condition de coopération avec l'Etat.

II. Des conditions à réunir pour faire de la prospective un outil utile.

La prospective peut être un outil utile si elle est réalisée sérieusement et avec les outils adéquats, ainsi que permettre une lisibilité démocratique (A). Elle doit aussi s'accompagner d'une coopération avec l'Etat permettant une meilleure anticipation (B).

A. Des outils à utiliser pour une prospective utile et lisible pour les citoyens.

Les premiers mois d'un début de mandat étant une période particulièrement complexe, la prospective financière garde, même dans le contexte, pour intérêts majeurs de permettre de rendre faisable un projet de mandat, et de le rendre lisible pour les citoyens. Il doit cependant pour cela être réalisé en respect des principes budgétaires, et notamment celui de sincérité, et doit reposer sur des outils complémentaires et préalables, et notamment ceux permettant une rétrospective financière : audit de début de mandat et prise en compte de l'évolution passée et à venir du cadre juridique. Ce travail permettra justement une interrogation adaptée sur la priorisation à apporter, et une meilleure anticipation.

B. Une prospective à doubler d'un travail renforcé avec l'Etat.

Pour que cette prospective ait le plus de sens, elle doit enfin se doubler d'un travail renforcé avec l'Etat et notamment via les associations d'élus, afin de s'assurer au maximum d'une stabilisation incontournable des ressources financières des collectivités. Dans la lignée des recommandations du rapport Arthuis, ce travail pourra aussi s'engager en lien avec une future conférence nationale des finances publiques, devant permettre des objectifs partagés plus clairs, plus lisibles, et une stratégie pluriannuelle plus longue au bénéfice de projets locaux de long terme.

QUESTION N° 3 :

Quel est l'intérêt des démarches de « budget environnemental » menées par l'Etat et certaines collectivités ?

En septembre 2020, La France publiait son rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat dans le cadre du projet de loi de finances 2021, devenant par cette occasion le premier pays à réaliser une budgétisation environnementale à l'échelle de son budget. Au niveau des collectivités, des initiatives similaires sont évoquées ou mises en œuvre, notamment au niveau de grandes villes ayant une politique environnementale forte et affichée, comme Lyon ou Paris. A ce titre, cette dernière a réalisé une évaluation ex-post des dépenses de son compte administratif 2019, portant donc cette fois sur le bilan.

Si ces initiatives de « budget environnemental » (correspondant donc en la réalisation d'une analyse des dépenses passées ou à venir des budgets sous le prisme de leur empreinte environnementale) viennent à se généraliser, à quels enjeux répondent-elles ? S'agit-il ici d'une meilleure communication, orientation, gestion ou évaluation, et comment ces objectifs peuvent-ils être atteints ?

Les démarches de « budget participatif » répondent à plusieurs enjeux actuels citoyens et de gestion, mais rencontrent des limites dans leurs premières mises en œuvre (I). Ces limites peuvent être travaillées par l'inscription d'une telle démarche sur le long terme, à la fois en interne et en externe (habitants, Etat) (II).

I. Des démarches innovantes et adaptées aux nouveaux enjeux, mais rencontrant des difficultés de mise en œuvre.

Si ces démarches permettent de répondre à des enjeux de lisibilité et de meilleure gestion (A), leur mise en œuvre est à perfectionner sur plusieurs points (B).

A. Des démarches répondant à des enjeux de lisibilité et de meilleure gestion.

Si ces démarches ont, en premier lieu, un intérêt politique certain pour les élus souhaitant montrer leur engagement sur des questions environnementales, elles permettent aussi de répondre à une autre exigence citoyenne ; celle de la lisibilité et de la visibilité du budget. En effet, alors que, depuis la loi du 6 février 1992, les initiatives se sont multipliées pour permettre plus d'accessibilité des citoyens aux enjeux budgétaires publics, une initiative d'analyse d'un budget sous un angle transversal et porteur pour les citoyens peut permettre, à la fois, de rendre ce budget (et son vote) plus lisible, mais aussi plus visible (en témoigne par exemple l'attention portée par la presse à ces démarches). En outre, en classant les dépenses sous l'angle de leur impact environnemental, ces démarches peuvent être un outil de gestion pour les administrations publiques, qui peuvent alors prioriser ou réorienter.

B. Une mise en œuvre à perfectionner pour un outil de gestion plus efficace.

Les premières démarches ont eu l'intérêt de montrer des premières limites. Celle réalisée par l'Etat a notamment permis de mettre en avant, d'une part, un certain manque d'association des parties prenantes (Parlement, associations ou autres acteurs publics intéressés) et d'autre part, la grande prédominance des dépenses classées comme neutres avec la méthodologie employée. Le même constat a été effectué au niveau de la Ville de Paris (55% des dépenses classées comme neutres), interrogeant ainsi sur la possibilité d'aller plus loin pour mieux qualifier cette dépense.

Sur cette question, des améliorations peuvent être apportées, de même que sur d'autres (évaluations, partenariat).

II. Des améliorations à apporter en inscrivant ces démarches dans un temps plus long et plus transversal.

Des améliorations peuvent être apportées à ces premières expériences en intégrant le sujet au travail des services sur le long terme (A) et en s'en saisissant pour co-construire des projets environnementaux avec citoyens et Etat (B).

A. Des budgets à utiliser comme outils de transversalité et d'évaluation.

La question précédemment évoquée de la « neutralité » de beaucoup de dépenses peut être approfondie, par exemple au niveau d'une collectivité, en travaillant avec les services attribuant des subventions afin d'évaluer l'impact environnemental positif ou négatif de ces subventions.

Le travail engagé peut ainsi être le support à une sensibilisation des services et à une évolution de leurs pratiques, et être l'occasion du lancement d'une démarche plus approfondie sur l'évaluation. En effet, le travail de recensement effectué a un intérêt s'il mène ensuite à une évolution des pratiques ou à une réorientation des politiques, et doit donc être suivi d'effets et d'une politique ambitieuse pour cela.

B. Un support à co-construction avec l'Etat et les habitants.

L'Etat comme les collectivités étant dans une démarche d'expérimentation, celle-ci pourrait donc s'effectuer de concert, ce qui permettrait par exemple de mieux avancer sur les difficultés méthodologiques identifiées concernant la neutralité ; d'un guide de bonnes pratiques portant sur les leçons à tirer d'une telle analyse et réorientations possibles ; ou encore la création d'un référentiel national pour une évaluation unifiée et permettant des comparaisons.

En parallèle, ce type de budget peut être l'occasion de construire des initiatives plus inclusives avec les habitants. Une démarche de budget participatif orienté vers le développement durable, dans lequel les habitants formuleraient des propositions permettant de réorienter une partie du budget « neutre » vers du budget écologique, permettrait ainsi d'aller plus loin.

Ce type d'initiatives, ainsi complétées deviendraient plus vertueuses dans un contexte de forte exigence citoyenne sur la question.