

3è CONCOURS 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 texte, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

EPREUVE N° 15

Durée : 3 h
Coefficient : 2

Question n° 1 : L'action des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) a-t-elle un impact réel sur la gestion des collectivités territoriales (CT) ?

Depuis 1983, l'Etat n'effectue plus de contrôle d'opportunité sur les comptes des collectivités, c'est-à-dire qu'il ne questionne plus les choix politiques des élus. Seul un contrôle de régularité est fait. Les CRTC sont un échelon important de ce contrôle, et font à la fois un examen de la gestion des collectivités territoriales situées dans leur zone géographique de compétence, et une évaluation des politiques publiques locales.

Si l'action des CRTC, menée en toute indépendance, est indispensable pour effectuer un contrôle complet sur les collectivités (I), l'impact de cette action reste cependant encore limité (II).

I. Les CRTC effectuent un contrôle complet sur les collectivités territoriales, en toute indépendance

A. Les CRTC contrôlent la gestion des collectivités

Défini à l'article L.211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion des collectivités territoriales peut être déclenché via différents modes de saisine : par le préfet ou l'autorité locale, qui fait une demande motivée. La saisine, par le préfet se fait notamment lorsque le budget n'a pas été adopté dans les délais requis, quand il n'a pas été adopté en équilibre ou quand une dépense obligatoire n'est pas inscrite. La CRTC peut également s'autosaisir : les contrôles sont engagés le plus souvent à son initiative, dans le respect de son programme annuel de vérification.

L'examen de gestion porte sur différents éléments, qu'ils soient comptables à proprement parler ou plus largement, qu'ils portent sur la qualité de cette gestion. Il s'agit tout d'abord de vérifier la régularité des actes de gestion, c'est à dire leur conformité au droit des opérations des dépenses ou de recettes. L'efficacité et l'efficacités de l'action publique locale sont également examinées, c'est-à-dire l'économie des moyens mis en œuvre dans l'utilisation des fonds publics, ainsi que les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés.

B. Les CRTC font également une évaluation des politiques publiques locales

Dans ce cadre, la CRTC adresse tout d'abord un rapport d'observations provisoires. L'ordonnateur a 2 mois pour y répondre. Passé ce délai, la chambre arrête un rapport d'observations générales définitives auquel l'ordonnateur peut également répondre. Rapport et réponse sont ensuite communiqués à l'assemblée délibérante. L'évaluation des politiques publiques par la CRTC répond à plusieurs objectifs : l'amélioration de la gestion des collectivités ou organismes collectés tout d'abord. Les CRTC émettent des avis et recommandations afin de corriger les éventuels dysfonctionnements. Cette évaluation a également un objectif d'information : information des élus sur la situation financière et comptable de leur collectivité ; et information des citoyens de l'emploi de leurs impôts.

II. Si l'action de contrôle et d'évaluation des CRTC est indispensable, son impact réel reste limité

A. Un impact limité par le manque de moyens

Les CRTC contrôlent, évaluent et produisent ensuite des documents qui sont diffusés aux élus et aux citoyens. Cependant, ces documents ne contiennent que des avis et des recommandations. Ceux-ci sont non contraignants, les collectivités territoriales n'étant pas obligées de les suivre. Si l'impact de ces avis peut se faire via le citoyen qui peut décider de ne pas renouveler son vote aux prochaines élections, il reste cependant limité. Les avis et recommandations des CRTC n'ont par ailleurs sans doute pas l'impact médiatique de ceux de la Cour des comptes.

D'autre part, les CRTC sont chargées du contrôle de l'ensemble des collectivités et établissements publics locaux de leur zone géographique. Selon l'article L211.8 du Code des juridictions financières, elles examinent aussi la gestion des établissements, sociétés, groupement des établissements et organismes mentionnés aux articles L211-4 à L211-6 et L133-3 et L133-4, quand la vérification lui en est confiée par arrêté du 1^{er} président de la Cour des comptes. Ce champ du contrôle est donc très vaste et ne peut être effectué de manière très régulière par les CRTC.

B. L'impact limité du contrôle des CRTC a pu avoir des conséquences sur la gestion des collectivités territoriales et sur le développement de solutions alternatives

Le faible impact du contrôle des CRTC a pu être particulièrement visible au moment de la crise financière de 2008. En effet, certaines collectivités territoriales avaient souscrit des emprunts structurés, obligatoires ou en devises qui se sont avérés toxiques et ont plombé leurs comptes. Si des mesures prudentielles ont été prises pour éviter que la situation se renouvelle, le renforcement des CRTC pourrait également être une réponse à ces dérives.

Des solutions alternatives ont été mises en place par de nombreuses collectivités territoriales : les plus importantes d'entre elles ont maintenant des services d'inspection en leur sein qui effectuent des missions d'audit ainsi que des contrôles financiers et de gestion. Les services de contrôle de gestion, sur le modèle de ceux qui existent dans les entreprises privées, se développent également de plus en plus dans les collectivités.

Question n° 2 : La réforme de la taxe d'habitation (TH) : quelles conséquences pour les collectivités territoriales ?

La TH est une taxe dont bénéficie entièrement le bloc communal. Elle est assise sur la valeur locative des logements professionnels ou d'habitation, et est acquittée annuellement par le locataire du logement.

Le nouveau gouvernement a lancé une grande réforme de la TH : il a décidé de mettre en place un dégrèvement pour 80 % des contribuables, à hauteur de 30 % en 2018, de 65 % en 2019, pour atteindre 100 % en 2020. Les 20 % s'acquittant encore de la TH seraient les foyers aux revenus les plus élevés.

Cette taxe ayant rapporté près de 22 milliards d'euros en 2016, la suppression va avoir des conséquences pour le bloc communal qui en bénéficie directement, mais aussi pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Si la mesure a été jugée constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel et si la suppression de la TH doit être compensée, les collectivités voient leurs marges de manœuvre réduites (I). Les conséquences sont non négligeables à long terme (II).

I. Alors que la suppression de la TH doit être compensée et que cette mesure a été jugée constitutionnelle, les collectivités territoriales perdent une marge de manœuvre financière.

A. La mesure est constitutionnelle selon le Conseil Constitutionnel, d'autant plus que la suppression doit être compensée.

A l'annonce de cette mesure, les Parlementaires avaient lancé un recours : selon eux, la suppression de la TH porte atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités (article 72-2 de la Constitution) et ne respecte pas l'égalité des citoyens devant l'impôt. Sur ces 2 points, le Conseil Constitutionnel a jugé, dans sa décision du 29.12.2017, la mesure conforme à la Constitution. En effet, selon le Conseil, la mesure ne porte pas préjudice à l'autonomie financière des collectivités territoriales puisque l'assiette reste locale, les collectivités territoriales peuvent fixer le taux et le contribuable devra d'ailleurs s'acquitter de la différence de taux par rapport à celui de 2017. Sur l'égalité des citoyens face à l'impôt, le Conseil a jugé que le principe était respecté car le critère pour l'exonération à la TH, le revenu, est un critère objectif et précis.

Dans le rapport Richard-Bur, plusieurs solutions sont proposées pour compenser la suppression de la TH :

- son remplacement par une part d'un impôt national, TVA ou CSG de préférence, reversée directement aux communes ;
- ou le bloc communal récupère la part départementale de la taxe sur le foncier bâti (TFB, 19 milliards d'euros). Ce montant serait complété par une part d'un impôt national.

B. Cependant, la marge de manoeuvre financière des collectivités territoriales est réduite par cette mesure

L'application des mesures préconisées dans le rapport Richard-Bur ferait passer la fiscalité partagée de 10 % à 21 % dans les ressources des collectivités territoriales, et la fiscalité dont l'assiette est territorialisée passerait de 56 % à 46 %.

Si le remplacement de la TH par une part de TVA ou de CSG permettrait aux collectivités territoriales de continuer à bénéficier d'une fiscalité dynamique, elles perdent cependant la possibilité d'en fixer le taux et l'assiette. La suppression de la TH leur fait perdre un des derniers impôts (avec la CFE notamment) sur lequel elles ont ce pouvoir de taux.

II. Les conséquences à long terme sont une dépendance des collectivités territoriales à l'Etat plus forte et une perte du lien territorial

A. La dépendance des collectivités territoriales à l'Etat s'accroît.

Si la DGF est en baisse (de 31 Mds à 27 Mds d'euros entre 2017 et 2018), l'ensemble des concours financiers de l'Etat continuent de progresser. Ils s'élèvent aujourd'hui à 105 Mds€. La fiscalité transférée, notamment est particulièrement dynamique. Elle s'élève en 2018 à 38 Mds€ et se compose de taxes comme la DMTO (12 Mds€ principalement pour les départements), la TICPE (11 Mds€ pour les départements et les régions), la TASCOM, la taxe sur les conventions d'assurance (7 Mds€) ou la taxe sur les cartes grises (2 Mds€).

Les collectivités territoriales sont dépendantes de cette fiscalité transférée, et la suppression de la TH va avoir un impact sur les communes, mais aussi sur les autres niveaux de collectivités territoriales. Son coût est évalué à 10 Mds€ pour l'Etat.

B. A long terme, la suppression de la TH confirme la perte du lien avec le territoire

La suppression de la TH, mais aussi plus généralement, la hausse de la fiscalité transférée, réduit la marge de manoeuvre politique des élus, distend le lien entre élus et contribuables et risque même de déresponsabiliser les élus.

Question n° 3 : Les départements face aux dépenses sociales : quelles solutions ?

Les dépenses sociales représentent une part importante dans les budgets des départements, ce qui explique leur fragilité financière (I). Les solutions sont à trouver du côté de la péréquation et de l'Etat (II).

I. Les départements sont chargés de la politique sociale au niveau des territoires ce qui fragilise leur situation financière

A. Des dépenses sociales très élevées

Les départements sont chargés de distribuer les aides sociales obligatoires. Il s'agit tout d'abord du RSA, mais aussi des minima sociaux, comme l'aide aux personnes âgées (APA) ou l'allocation pour les handicapés (AAH). Les départements prennent en charge également les mineurs non accompagnés (MNA) au titre de l'ASE : ils sont chargés d'évaluer leur minorité et leur prise en charge.

Les montants sont très élevés : alors que les départements ne représentent que 21 % des dépenses totales des collectivités territoriales, ils représentent 36 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, qui comprennent les dépenses d'intervention.

B. Des dépenses dynamiques

Les dépenses sociales sont très dynamiques, et extrêmement sensibles à la conjoncture économique. En effet, les dépenses sociales, et notamment le RSA, a tendance à augmenter en période de chômage, tandis que les recettes fiscales s'amenuisent. Les départements ont en outre peu de prise sur ces évolutions : les augmentations du RSA sont décidées par l'Etat. Ainsi, les 10 années de crise financières ont tiré les dépenses sociales des départements vers le haut et ont entraîné une dégradation de leur situation financière. En 2017, les départements ont bénéficié d'une baisse de leurs dépenses de fonctionnement grâce à une meilleure conjoncture économique.

III. Les solutions envisagées passe par une amélioration de la péréquation et par une plus forte intervention de l'Etat

A. Les départements peuvent bénéficier d'une amélioration de la péréquation et des recettes fiscales

En 2010 a été mis en place le fonds de péréquation des DMTO au profit des départements. Ceux-ci sont le niveau de collectivités territoriales pour lequel il existe le plus de systèmes de péréquation, signe de leur fragilité financière. Plus largement, une remise à plat de leurs recettes fiscales pourrait être envisagée. En effet, les DMTO, impôts dont les départements bénéficient quasiment entièrement, sont un impôt qui est à la fois très variable en fonction des territoires, et très volatil puisqu'il dépend du marché immobilier. Une révision de la TFB pourrait également être envisagée, mais son produit risque d'être supprimé pour les départements, si les préconisations du rapport Richard-Bur sont suivies.

B. Une plus grande intervention de l'Etat pourrait être envisagée

Les décisions de l'Etat ont des conséquences sur les dépenses sociales. C'est le cas notamment des revalorisations du RSA qui a un impact très important sur les dépenses des départements.

La problématique des mineurs non accompagnés (MNA) est également nationale. La forte hausse du nombre MNA et l'obligation de prise en charge au titre de l'ASE a tiré les finances des départements vers le bas. L'Etat prend aujourd'hui en charge le financement de 5 jours d'accueil, mais l'évaluation de la minorité du jeune par le département est déjà beaucoup plus longue. Ce type de dépense ou du moins leur forte variation doit faire l'objet d'une prise en charge plus poussée par l'Etat.