

Rédaction, en finances publiques, de réponses synthétiques à des questions courtes

1) Faut-il développer l'élaboration d'une évaluation climat budget ("budget vert") dans les collectivités territoriales ?

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 contient, pour la deuxième année consécutive, une nouvelle annexe jaune : le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. La première partie du rapport consiste en un "budget vert" prenant la forme d'une présentation des dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact environnemental.

Cette nouvelle cotation des dépenses a été adoptée par plusieurs collectivités territoriales, telle que la ville de Paris ou de Lyon.

Si elle permet de mettre en exergue l'engagement de la collectivité en matière de protection de l'environnement, améliorant ainsi l'information de l'assemblée délibérante qui vote le budget et des citoyens, sa portée demeure aujourd'hui limitée. Le renforcement de ce dispositif nécessite, pour la collectivité, d'engager des efforts supplémentaires, lesquels doivent être mis en perspective de l'effet attendu du budget vert en termes de gestion publique locale.

Le budget vert peut-il devenir un outil efficace de gestion publique locale, gage d'une information budgétaire renforcée et d'un pilotage plus écologique des dépenses ?

Le budget vert est une nouvelle méthode de présentation des dépenses publiques qui contribuent en théorie à l'amélioration de la gestion budgétaire (I). Actuellement incomplet et de portée limitée, plusieurs pistes existent pour renforcer sa fiabilité et son appropriation (II).

Le budget vert s'impose comme nouvelle méthode de présentation des dépenses publiques, dans une logique de protection de l'environnement (IA)

Proposé comme outil de politique environnementale lors du Sommet "One planet" en 2017, le budget vert est adopté par cinq pays de l'Union européenne (UE) et par l'UE elle-même.

Il consiste à identifier et évaluer les dépenses qui participent directement ou indirectement à un ou plusieurs des six objectifs suivants : réduction ou adaptation au réchauffement climatique, gestion de l'eau, des déchets, protection de la biodiversité et lutte contre la pollution. Au niveau de l'État, le budget vert concerne les dépenses budgétaires et fiscales dans le champ de l'ODETE (500 Md€ en PLF 2022). 7 % sont favorables à l'environnement (38 Md€) et sont ainsi cotées "vertes", 2% sont défavorables (10 Md€ de dépenses "Macrons") et 70 % sont neutres ("grisés").

Plusieurs collectivités territoriales disposent également d'un budget vert, tel est le cas de Mayotte depuis 2019, de Paris ou de Lyon.

L'adoption d'un budget vert est gage d'enrichissement de l'information budgétaire et d'un pilotage orienté vers la performance environnementale (IB)

Annexé au budget local élaboré par l'exécutif local, il est source d'une nouvelle information budgétaire au bénéfice de l'assemblée délibérante locale, laquelle vote le budget. Il permet de renforcer la 4^{ème} partie du budget primitif, composée d'annexes. Le budget vert permet ainsi d'identifier la participation des politiques publiques locales à la protection de l'environnement, permettant à l'Assemblée d'autoriser l'allocation des crédits en connaissant leur impact budgétaire. Le budget vert est ainsi gage de transparence

budgétaire, au bénéfice de l'Assemblée et des citoyens. Il est ainsi source de responsabilisation politique de l'exécutif sur son engagement environnemental.

En outre, cette présentation nouvelle des dispenses constitue un nouvel outil de gestion publique, permettant aux gestionnaires locaux de piloter la dépense dans une approche plus centrée sur la protection de l'environnement, en cohérence avec les engagements pris ces dernières années et concrétiser au niveau législatif (loi 2015 sur la transition énergétique, loi 2019 climat et énergie, loi mai 2021 climat et résilience).

Cependant, le budget vert demeure limité dans sa portée et sa construction, réduisant son apport en termes de gestion budgétaire (IIA)

Le budget vert comporte plusieurs limites que l'on retrouve tant au niveau national que local. D'une part, son élaboration demeure parcellaire et peu fiable. En effet, la construction du budget vert est réalisée par l'exécutif, national ou local, ce qui peut contribuer à réduire sa fiabilité et objectivité. Par ailleurs, les informations relatives à la contribution des dépenses à la politique environnementale demeurent limitées. Il en résulte que 17% des dépenses publiques de l'État ne sont pas cotées et 70 % sont neutres. Au niveau local, ce constat est également observé : 55 % des dépenses de la ville de Paris sont grises.

D'autre part, il est légitime de s'interroger sur l'apport réel du budget vert sur les choix d'allocation des crédits par les gestionnaires et élus locaux. L'élaboration d'un budget vert ne saurait se suffire à lui-même et doit modifier complètement la gestion budgétaire locale. En effet, il semble impératif de réduire l'incohérence de certains choix budgétaires consistant à soutenir des activités polluantes. La réduction des dépenses marrons doit ainsi orienter l'action publique.

En parallèle, le budget vert demeure actuellement une expérimentation au niveau national et le dispositif n'est pas homogénéisé entre les collectivités, ce qui ne permet pas d'établir des comparaisons. Par ailleurs, il est encore loin d'être systématisé à l'échelle locale.

Pour s'imposer comme réel outil améliorant la gestion budgétaire locale, le budget vert pourrait être plus finement élaboré et doit être l'objet d'une appropriation plus systématique (IIB)

L'élaboration du budget vert doit être renforcée. Il s'agit ici de réduire la part des dépenses non cotées et grises en renforçant la distinction entre dépenses vertes et grises. Cela suppose de renforcer l'information disponible quant à l'impact environnemental de la dépense à cet égard, il serait envisageable d'améliorer l'éclairage d'informations entre les services élaborant le budget vert et les autorités à l'origine des subventions. En outre, la délégation de la construction du budget, ou sa certification par un organisme indépendant tel que le Haut Conseil pour le climat ou les chambres régionales des comptes serait gage de sincérité et fiabilité. Le récent rapport de la chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile de France sur la politique environnementale de la Ville de Paris illustrant le rôle joué par cette juridiction en matière environnementale.

Enfin, la construction d'un référentiel national servant de base homogène à la construction des budgets verts permettrait ou réaliser des comparaisons entre collectivités et faciliterait le travail de certains élus locaux quant à l'élaboration de ce budget.

En parallèle, la portée du budget vert doit être effective et modifier l'allocation des dépenses dans une logique de cohérence quant à l'engagement environnemental. Pour cela, l'introduction d'une modalité de participation des citoyens locaux, leur permettant par exemple de cibler les dépenses grises vers des objectifs vers permettrait de renforcer la portée politique du budget vert en accélérant son appropriation par les élus. Il serait un outre gage d'un renouvellement de consentement à l'impôt.

Si l'élaboration et la portée du budget vert doit être renforcées afin de l'imposer comme nouvel outil de gestion budgétaire, sa contribution à l'information budgétaire et au pilotage de la dépense est réelle. En outre, il permet, sur certaines conditions, de renforcer le consentement à l'impôt en renforçant la cohérence du budget avec les engagements environnementaux et peut devenir un outil de valorisation de l'action politique des élus locaux. En ce sens, le budget vert pourrait être systématisé à l'échelon local.

2) Expérimentation de la recentralisation du financement du RSA : quelles opportunités et quels risques pour les départements sur le plan financier ?

Le récent rapport de la Cour des comptes sur le revenu de solidarité active (RSA) de 2021 met en avant ses limites en termes d'efficacité, malgré un coût conséquent pour les départements.

Mise en place en 2009 en remplacement du RMI, le RSA est affecté et financé par les départements, chef de file de l'action sociale depuis la loi de 2004 relative aux libertés locales. Il est attribué sous conditions de revenus aux résidents français de plus de 25 ans. Bénéficiant à plus de 2 millions d'individus, il représente un coût annuel de 15 Md€, prime d'activité et accompagnement compris.

Pourtant, alors qu'il représente 28 % des charges d'intervention des départements, son efficacité est relative. En outre, la diversité des situations des départements ont conduit au lancement d'une expérimentation visant sa renationalisation.

La recentralisation du financement du RSA est-elle gage d'efficience en termes d'action sociale des départements ?

Dans un contexte de dégradation de la situation financière des départements, la hausse des bénéficiaires du RSA a spécialement fragilisé certains départements (I) Si l'expérimentation de la recentralisation du RSA permet de soulager financièrement ces départements, elle doit être gage d'une amélioration de l'action sociale départementale (II).

La hausse des bénéficiaires du RSA a contribué à la dégradation de la situation des départements (IA)

La hausse des bénéficiaires est une réalité antérieure à la crise sanitaire. La Cour des comptes estime que le nombre de bénéficiaires a augmenté de 49% depuis 2009. Cette hausse accentue le poids des dépenses liées à l'action sociale des départements, estimées à 70 % des dépenses de fonctionnement selon le rapport Bur Richard de 2018.

Or, la crise sanitaire liée à la covid-19 a participé à la hausse des bénéficiaires du RSA, provoquant un effet ciseau pour les départements : leurs dépenses ont fortement augmenté, en particulier celles d'intervention, quand leurs recettes, notamment relatives au produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont diminué.

Ce double mouvement renforce le constat plus ancien d'un renforcement du reste à charge pesant financièrement sur les départements concernant le RSA : ainsi, depuis 2009, alors que les recettes prévues pour financer le dispositif ont augmenté de 20%, les dépenses augmentent de 70%.

Les départements sont différemment concernés par la hausse du poids du RSA dans leurs dépenses(II)

La crise sanitaire a mis en avant l'hétérogénéité des situations départementales en matière d'action sociale. Alors que les dépenses d'allocation individuelle de solidarité représentent 14 % des dépenses en Hauts-de-Seine, elles en représentent 36 % en Seine-Saint-Denis.

Ce dernier a d'ailleurs particulièrement subi la crise sanitaire : le nombre de bénéficiaires y a augmenté de 7,5 % dans un contexte où le taux de pauvreté est 2 fois plus élevé que la moyenne nationale (30 %). La pression financière alors exercée sur ces départements a justifié l'expérimentation lancée par l'article 132 de la loi 3DS du 21 février 2022. Les départements volontaires avaient jusqu'au 30 juin 2022 pour candidater à l'expérimentation de la renationalisation du RSA. Les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées Orientales ont rejoint le dispositif.

L'expérimentation de la renationalisation du RSA a pour objectif de soulager financièrement certains départements (IIA)

Cette expérimentation s'inscrit dans la continuité de la politique menée en Guyane et Mayotte depuis 2019 et à la Réunion depuis 2020.

Concernant le département de Seine-Saint-Denis, l'expérimentation se traduit par la fixation du coût du RSA pesant sur le département à hauteur de 520M€, moyenne des années 2018, 2019 et 2020, l'État prenant à sa charge le supplément.

Concernant le département des Pyrénées-Orientales, l'expérimentation doit aboutir à un gain de 3 M€.

Cette expérimentation est contraire à ce que suggérait la Cour des comptes. Celle-ci recommandait de renforcer le principe "décideur-financeur" en octroyant aux départements des recettes dynamiques, le mécanisme de renationalisation "à la carte" étant estimé peu soutenable.

Le corollaire de cette expérimentation consiste en un renforcement des dépenses d'insertion, gage d'une efficacité accrue du RSA (IIB)

Les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées Orientales se sont déjà engagés à doubler leurs dépenses d'insertion en contrepartie de la renationalisation du RSA. Cela se traduit par exemple par un doublement des places disponibles dans les centres d'accompagnement et de formation. Dans les Pyrénées Orientales, le nombre de places dans les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi sera augmenté de 69 % d'ici 2026.

Cet engagement paraît nécessaire au regard du rapport de la Cour : celle-ci estime que près de 40 % des bénéficiaires du RSA n'ont pas de contrat d'accompagnement, ce qui obstrue le retour à l'emploi. Ainsi, seul 1/3 des bénéficiaires retrouvent un emploi selon le rapport. Ce déficit d'accompagnement est notamment imputable au manque de ressources dont dispose les départements. L'expérimentation lancée en 2022 apporte donc une réponse satisfaisante à cet égard.

La recentralisation du RSA permet donc de répondre à l'enjeu représenté par la forte hausse des bénéficiaires dans certains départements, laquelle renforce leur vulnérabilité financière dans un contexte de crise. Cette situation présentait un risque pour la soutenabilité financière de certains départements et nuisait à la qualité des dispositifs d'accompagnement, gages d'efficacité du RSA.

3) Que pensez-vous de la réforme du régime de la responsabilité des gestionnaires publics prévue par la loi de finances 2022 ?

L'ordonnance du 23 mars 2022 unifie le régime de responsabilité des gestionnaires publics, dans une logique d'amélioration de la protection des deniers publics et de la chaîne de la dépense.

Les gestionnaires publics sont l'ordonnateur public, qui engage, liquide et ordonne la dépense ou la recette publique, et le comptable public, lequel est chargé, après vérification de la régularité de l'opération, du recouvrement de la dépense ou du décaissement de la dépense. Ces deux fonctions sont strictement séparées (article 9 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable public GBCP du 7 novembre 2012), afin de protéger les deniers publics.

Avant la réforme portée par le PLF 2022, les régimes de responsabilité étaient distincts. Cependant, les évolutions des pratiques de gestion publique, notamment depuis la loi organique du 1er août 2001 (LOLF), ainsi que l'asymétrie des sanctions encourues ont justifié la réforme du régime, celui-ci ne permettant plus de protéger les deniers publics et d'assurer l'efficacité de la chaîne de la dépense de manière optimale. Toutefois, malgré les apports de la réforme, certaines pistes d'amélioration existent.

La réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics améliore-t-elle la protection des deniers publics et l'efficacité de la chaîne de la dépense ?

La dualité du régime de responsabilité prévalant jusqu'à-là ne permettait pas un contrôle efficace de la gestion publique ni sa fluidité. (I).
Bien que porteuse d'amélioration en termes de responsabilisation des gestionnaires, la réforme pourrait être complétée (II).

La responsabilité des gestionnaires publics répondait à deux régimes distincts (IA).

D'une part, le comptable public était soumis à un régime particulièrement lourd. Seul agent public à être responsable personnellement et sur ses deniers personnels (RPP - article 9 GBCP), il relevait de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes (CRC), selon qu'il est comptable national ou local. Sa responsabilité était engagée en cas d'irrégularité constatée dans sa caisse, que l'erreur lui soit directement imputable ou non.

D'autre part, l'ordonnateur public était financièrement justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière (LDBF) instauré en 1948, sauf en cas de gestion de fait. En effet, le maniement des deniers publics par un agent autre que comptable l'expose à l'engagement de la responsabilité devant le juge financier (cour des comptes ou CRC).

En outre, diverses lois, notamment celle de 2013 et 2016 relatives à la lutte contre la fraude fiscale ont renforcé la responsabilité pénale de l'ordonnateur, lequel est passible de sanctions en cas de concussion, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt par exemple (article 430.10 et suivants du Code pénal).

La dualité de ce régime, traduction du principe de séparation des fonctions, comportait plusieurs limites (IB)

D'une part, cette dualité ne semblait plus pertinente au regard de l'évolution des pratiques relatives à la chaîne de la dépense : sans remettre en cause le principe de séparation, la LOLF a contribué à rapprocher les deux fonctions autour de l'audit interne. L'article 42 du GBCP prévoit par exemple un contrôle hiérarchisé de la dépense ainsi qu'un contrôle allégé de partenariat, mobilisant le comptable et le gestionnaire dans le contrôle interne de la dépense. L'exhaustivité du régime de responsabilité du comptable n'était donc plus satisfaisant dans un contexte de contrôle hiérarchisé et partagé.

En outre l'asymétrie des régimes nuisait à la protection des deniers publics.

D'un côté, le régime des ordonnateurs paraissait parcellaire, tant en termes organique que matériel, les arrêts de la CDBF étant d'ailleurs peu nombreux (7 par an en moyenne).

De l'autre, la rigidité du principe de la responsabilité des comptables tranchait avec la systématisation des remises gracieuses, rendant théorique leur contrôle et responsabilité.

Dans ce contexte, une réforme s'imposait.

La réforme portée par le PLF 2022 permet d'adapter le régime de responsabilité aux besoins de fluidité de la chaîne de la dépense et de protection des deniers publics (IIA)

La réforme unifie le régime : les gestionnaires sont désormais responsables devant la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, chambre juridictionnelle créée à cet effet. En conséquence, la CDBF est supprimée. Cette réforme prend donc acte du rapprochement de deux fonctions. L'ouverture des possibilités de saisine de la chambre, notamment aux représentants de l'État dans les collectivités ou aux DDFP et DRFP renforce la protection des deniers publics.

D'autre part le mécanisme de modulation des sanctions permet de recentrer la responsabilité financière sur les préjudices financiers les plus graves.

En effet, seules les erreurs entraînant un préjudice financier significatif important (gestion de fait, non exécution d'une décision de justice) seront sanctionnées. Les sanctions étant plafonnées à 6 mois de la rémunération de l'agent, elles sont individuelles.

En parallèle, la responsabilité managériale est engagée en cas de faute procédurale, formelle et peut-être l'objet d'une sanction plafonnée à 1 mois de rémunération.

Malgré ses apports en termes de fluidité de la chaîne de dépense et de protection des deniers, des améliorations existent.

Des pistes d'amélioration permettraient de compléter la réforme (IIB)

D'une part, les ordonnateurs ne sont pas tous concernés par la réforme en effet, les ministres et élus locaux, pourtant premiers acteurs de la défense, en sont exclus. Une première piste de réforme consisterait donc à élargir le régime à l'ensemble des ordonnateurs, à l'image du modèle italien.

Par ailleurs, la responsabilité pénale doit aussi être unifiée, telle que le suggère le projet de réforme constitutionnelle de 2019 pour un renouveau de la vie démocratique. La suppression de la Cour de Justice de la République permettrait d'exposer les ministres au droit pénal commun.

Ainsi, si cette réforme, inspirée du rapport Bassères-Pacaud de 2020 apporte plusieurs améliorations en termes de fluidité de la chaîne de la dépense et de protection des deniers publics, des pistes existent pour la compléter et parachever.