

*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 :**

**Le contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales disposent d'un principe de libre administration qui leur permet de s'organiser librement pour utiliser leurs ressources afin d'exercer leurs compétences. Cette situation est le résultat des lois de décentralisation de 1982 et 1983 qui ont progressivement accordé une autonomie locale de plus en plus forte aux assemblées délibérantes. La suppression de la tutelle du préfet et de son contrôle a priori sur les décisions des collectivités se traduit donc également en matière budgétaire. Cependant, des principes communs aux comptes des administrations publiques (qu'elles soient nationales, locales ou en lien avec les organismes de sécurité sociale) s'appliquent notamment sous l'impulsion de l'Union européenne qui dans le traité de Maastricht en 1997 puis dans le pacte de stabilité et de croissance et, enfin, dans le pacte de coordination de gouvernance et de stabilité a renforcé le principe de sincérité et de qualité des comptes publics. Mis en œuvre dans l'ordonnance de gestion comptable et budgétaire de 2012 mais surtout lors de la révision constitutionnelle du 27 juillet 2004, la constitution indique désormais à l'article 42 que « les comptes de la nation sont sincères, et ils donnent une image fidèle de leur résultat ». Dans ce contexte, quels sont les principes et les effets du contrôle budgétaire des actes des collectivités ?

Nous verrons tout d'abord que les principes budgétaires et comptables font l'objet d'un contrôle exercé par le préfet en lien étroit avec les chambres régionales des comptes (A). Nous verrons ensuite quelles peuvent être les conséquences pour les collectivités territoriales (B).

I. Un contrôle budgétaire des collectivités territoriales est exercé par le préfet en lien avec les chambres régionales des comptes pour assurer le respect des principes budgétaires et comptables.

L'ordonnance de gestion comptable et budgétaire de 2012 est revenue affirmer un certain nombre de principes applicables aux collectivités territoriales dans un contexte où la loi organique des lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 était venu moderniser la gestion du budget de l'État, puis de l'ensemble des administrations publiques locales et des organismes de sécurité sociale. Ainsi, nous verrons que, si les collectivités, au titre du principe de libre administration, élaborent librement leur budget (A), elles font pour autant bien l'objet d'un contrôle budgétaire exercé par le préfet en lien avec les chambres régionales des comptes (B).

A. Le principe de libre administration permet aux collectivités d'élaborer librement leur budget.

Les budgets des collectivités territoriales sont élaborés par leur exécutif (Président ou Maire) et adopté par leurs assemblées délibérantes avant le 31 mars chaque année et pour une année concernant un exercice (principe d'annualité budgétaire). Ce budget est exécuté par l'ordonnateur qui est le plus souvent le Maire ou le Président de la collectivité et qui fait l'objet de l'adoption d'un compte de gestion qui retrace les mandatements des dépenses et des recettes. Ce budget doit néanmoins respecter les principes suivants : l'universalité, puisqu'il doit recouvrir l'ensemble des dépenses et des recettes ; l'équilibre, puisque toutes les recettes doivent couvrir l'ensemble des dépenses ; la sincérité en donnant une image fidèle de l'état financier de la collectivité ; l'unité et la non affectation des recettes aux

dépenses. Les obligations d'information aux élus ont été renforcées au cours des dernières années par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (2015) en rendant obligatoire la tenue d'un échange au sein de l'assemblée délibérante sur le rapport d'orientations budgétaires en amont de l'adoption du budget primitif. Ce ROB comprend notamment une note d'information reprenant les principales caractéristiques liées à l'endettement ou aux grandes opérations d'investissement de la collectivité.

#### B. Un contrôle budgétaire exercé a posteriori par le Préfet.

Dans le cadre du contrôle de légalité, les éléments relatifs à l'adoption du budget font l'objet d'une transmission au Préfet. En matière de contrôle budgétaire, ce dernier va s'attacher à vérifier que les délais d'adoption du budget ont été respectés, que les informations requises ont été transmises aux élus (rapport d'orientation, informations) en amont du débat d'orientation budgétaire. Il va également s'assurer de la sincérité du vote du budget en vérifiant que les dépenses obligatoires y figurent (dépenses de personnel, remboursement des emprunts, charges d'entretien de l'hôtel de ville, de département). Il va également vérifier que le budget est voté en équilibre. A défaut, il saisit la chambre régionale des comptes ou la chambre territoriale des comptes pour les collectivités d'Outre-mer.

### II. Les conséquences du contrôle budgétaire pour les collectivités territoriales.

En cas de non-respect des principes budgétaires et comptables, le préfet en lien avec la chambre régionale des comptes va être amené à réviser le budget de la collectivité (A), ce qui apparaît comme une nécessité au regard du bon usage des deniers publics (B).

#### A. La reprise par le préfet du budget et des comptes des collectivités en lien avec la CRC.

Le préfet pourra tout d'abord inciter la collectivité à réviser son budget pour qu'il soit en équilibre ou sincère. Il saisira la chambre régionale des comptes sous un mois pour que cette dernière puisse effectuer des recommandations. En cas de refus de la part de la collectivité d'adapter ou de modifier le budget, le préfet pourra se substituer à la collectivité dont la gestion budgétaire et comptable se trouverait alors sous tutelle. L'année suivante, le budget de la collectivité sera à nouveau communiqué à la chambre régionale des comptes afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations.

#### B. Le contrôle budgétaire des collectivités, une nécessité pour la bonne information et la bonne utilisation des deniers publics.

Puisque la contribution à l'entretien de la force armée et de l'administration est une obligation selon la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et que chaque contribuable a le droit d'en contrôler l'utilisation et que chaque agent public doit rendre compte de son administration, il était indispensable de maintenir un contrôle budgétaire sur les collectivités territoriales. Ainsi, le contrôle exercé par le préfet, les contrôles des chambres régionales des comptes qui donnent lieu à des rapports d'observation éclairent et informent les élus et les citoyens sur l'usage des deniers publics. Le contrôle budgétaire renforce la transparence et favorise la confiance des citoyens dans leurs assemblées et leurs exécutifs locaux.

**QUESTION N° 2 :****Les délais globaux de paiement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux**

Lors de la crise de la COVID-19 de nombreuses entreprises ont fait faillite car leur trésorerie s'est fortement dégradée en l'absence de paiement des factures de leurs clients. Aussi, l'ensemble des administrations publiques ont été invitées dans le cadre des mesures de soutien à l'activité et aux entreprises à veiller à leurs propres délais de paiement pour ne pas mettre en difficulté les opérateurs économiques. Entre la réception d'une facture par une collectivité (commune, département, région) ou par l'un de ses satellites (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, syndicats mixtes, offices publics de l'habitat, sociétés publiques locales, sociétés d'aménagement) et le paiement d'une prestation, il devrait s'écouler 21 jours au maximum. Or, ces délais sont souvent plus longs. Quels sont les enjeux et les leviers de l'amélioration des délais globaux de paiement des collectivités territoriales et de leurs établissements locaux ?

Nous verrons tout d'abord que la maîtrise des délais de paiement est un enjeu économique important qui pèse sur les entreprises françaises dans un contexte où la commande publique locale est significative (I). Nous verrons ensuite que l'amélioration des délais de paiement est le vecteur d'une plus grande performance dans la gestion publique locale (II).

- I. Les délais de paiement des collectivités sont un enjeu économique au regard du poids de la commande publique locale qui peut peser sur les entreprises françaises.

Au regard du contexte de relance économique, certaines entreprises peuvent rester fragiles et être sensibles à des délais de paiement trop longs (A). C'est pourquoi les efforts en matière de dématérialisation peuvent être poursuivis sur le plan des organisations des services (B).

- A. Veiller à la santé financière des entreprises dans un contexte de relance économique.

L'une des particularités du service public local réside dans le contrôle du service fait avant le paiement d'une prestation ou d'un achat par une entreprise. En effet, alors que certaines entreprises se voient verser environ 30% d'avance, les collectivités et leurs groupements ne vont payer qu'après la réalisation du service fait par le service qui ordonne la dépense. Cependant, les délais de communication entre le service comptable et les services opérationnels peuvent être rallongés par des étapes de validation, par exemple en l'absence de délégation de signature pour l'émission de bons de commande ou de contrôle du service fait. Cette situation peut dégrader la trésorerie des entreprises en allant jusqu'à la faillite pour défaut de paiement. Cette situation peut être pénalisante dans l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique qui joue pourtant un rôle très important puisqu'elle représente 46 milliards d'euros soit 54% grâce aux administrations publiques locales par rapport à l'ensemble des administrations.

- B. La dématérialisation comme levier d'efficacité et de performance.

Grâce à la dématérialisation des factures rendue obligatoire pour l'ensemble des dépenses supérieures à 25 000 euros depuis 2018-2019 (CHORUS), c'est l'ensemble de la chaîne comptable qui s'est aussi dématérialisée au sein des administrations permettant des économies en temps et en papier. Les interfaces de systèmes d'information comptables sont mieux appréhendées et partagées dans les administrations ce qui permet également un meilleur contrôle et un meilleur suivi financier. La dématérialisation des échanges avec le

comptable public permet également de raccourcir les délais d'engagement puis de liquidation des dépenses.

### III. II. L'amélioration des délais de paiement comme vecteur d'une plus grande performance de la gestion publique locale.

Afin de gagner en souplesse et en réactivité, les collectivités ont largement externalisé des pans de politiques publiques (gestion de réseaux, opérations d'aménagement) dans un cadre de droit privé plus adapté pour les grandes dépenses. Cette satellisation doit néanmoins amener un plus grand contrôle et une consolidation de la vue d'ensemble par les collectivités, ce qui est rendu possible par la démarche expérimentale de certification des comptes (A). L'amélioration des délais de paiement constitue de plus un levier pour limiter la trésorerie et optimiser le recours à l'emprunt (B).

#### A. Une amélioration des délais de paiement et une consolidation permise par la certification des comptes.

Dans le cadre d'une expérimentation renouvelée pour à nouveau 3 ans, une cinquantaine de collectivités sont amenées à améliorer la qualité de leurs comptes dans un travail conduit avec les chambres régionales des comptes. Nécessitant la mise en place de la nomenclature budgétaire et comptable M57 et le compte financier unique, cette expérimentation permet aux collectivités de rendre leurs services facturiers plus efficaces en réunissant dans un seul service le contrôle de l'ordonnateur et du comptable. De plus, cette expérimentation donne lieu à la mise en place de démarches de fiabilisation des comptes pour d'autres collectivités qui souhaiteraient aussi mettre en place un contrôle partenarial hiérarchisé. Ces démarches permettent aux collectivités de contrôler les dépenses les plus importantes mais aussi de cibler certains enjeux préalablement et de raccourcir en définitive leurs délais de paiement des autres factures.

#### B. Un levier de performance pour le recours à la trésorerie et donc pour le recours à l'emprunt.

Grâce à la dématérialisation, au raccourcissement des délais de paiement et à l'expertise d'un contrôleur de gestion, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont en capacité d'avoir une meilleure vision de leur trésorerie et de consommer finement leurs lignes de crédits. Elle permet donc de viser une trésorerie 0 (pour mémoire les collectivités sont obligées de déposer leurs fonds au trésor) et donc de ne recourir à l'emprunt que de façon totalement utile. Ce sont donc des marges pour l'autofinancement et donc des leviers d'amélioration pour l'investissement public local.

### **QUESTION N° 3 :**

#### **La réforme de la taxe d'habitation : quelles conséquences pour les collectivités territoriales ?**

A compter de 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales aura définitivement disparu en passant d'une ressource de 24 milliards d'euros à 300 millions d'euros pour les résidences secondaires. Cette évolution résulte de la loi de finances de 2018 qui visait dans un premier temps à exonérer 80% des ménages les moins favorisés par rapport à cette contribution dans l'optique, tout d'abord, d'augmenter le pouvoir d'achat des

ménages et, ensuite, de simplifier le paysage de la fiscalité locale. Finalement, la loi de finances de 2020 supprime également la THRP pour les 20% de contribuables restants, ce qui modifie considérablement le panier de ressources des collectivités locales pour lesquelles la THRP représentait la recette de fiscalité locale directe principale. Assise sur les valeurs locatives cadastrales des logements établies dans les années 70, et non révisées depuis, la taxe d'habitation souffrait d'une certaine obsolescence qui générait une iniquité entre les contribuables locaux et faisait de la taxe d'habitation le premier impôt contesté. Sur cette base et dans les limites déterminées par la loi, les élus locaux avaient un pouvoir de modulation du taux appliqué au contribuable. Quelles sont les conséquences de la réforme de la TH pour les collectivités territoriales ? En effet, la réforme a nécessité la mise en place d'une compensation qui a finalement concerné toutes les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements.

Nous verrons, dans une première partie, que la réforme de la taxe d'habitation en faveur du pouvoir d'achat des contribuables a profondément modifié le panier des ressources des collectivités territoriales (I). Si l'autonomie financière des collectivités territoriales a été garantie, il conviendra néanmoins d'observer dans une seconde partie que le levier fiscal des collectivités territoriales s'en trouve réduit (II).

- I. La réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales modifie en profondeur le panier fiscal des collectivités territoriales.

Faisant suite à d'autres réformes importantes de la fiscalité locale avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et par son remplacement par la contribution économique territoriale (CUAE et CFE), le législateur a modifié la contribution des ménages en réformant la taxe d'habitation. Pour permettre aux collectivités de bénéficier d'un niveau de ressources constant, c'est-à-dire d'avoir une réforme « neutre », la loi a prévu la mise en place d'un mécanisme de substitution au sein du panier de ressources fiscales des collectivités territoriales (A). Cette réforme de la taxe d'habitation qui visait à simplifier et clarifier le paysage de la fiscalité locale n'est pas totalement abouti (B).

- A. Un mécanisme de substitution qui garantit le niveau de ressources des collectivités territoriales.

Sur le fondement de la révision constitutionnelle de 2004 introduisant l'article 72.2 de la constitution, l'autonomie financière des collectivités a été garantie au niveau constitutionnel. Puisque les collectivités disposent librement de leurs ressources et que la fiscalité et les dotations de l'État en constituent une part déterminante, le législateur, en supprimant 23 à 24 milliards de recettes de la taxe d'habitation sur les résidences principales, a souhaité assurer une neutralité financière pour les collectivités. Pour compenser la perte au niveau du bloc local, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties leur a été transférée. Les régions ont également perdu les recettes issues de la fiscalité foncière et s'est vu attribuer 4,2 milliards de taxe sur la valeur ajoutée. L'État compense également un manque de 800 millions d'euros par une dotation. Pour permettre d'éviter d'éventuels déséquilibres entre les départements et les communes un coefficient correcteur a été mis en place. La réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'est donc pas neutre pour l'État qui transfère de la fiscalité indirecte (TVA) dans le panier de ressources des collectivités et qui compense ce que les mécanismes de substitution de ressources n'ont pas pu compenser. Enfin, la réforme est neutre au niveau financier pour les collectivités.

- B. Une réforme de la taxe d'habitation qui n'a pas encore permis une clarification de la fiscalité locale.

Certes, l'attribution de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc local (communes et leurs groupements) permet de mieux identifier une recette et l'exercice de

compétences au niveau d'un groupe de collectivités et en cela, la réforme participe d'une simplification de la fiscalité locale. Néanmoins, le mécanisme correcteur qui prend à certaines collectivités qui bénéficient d'un excédent pour les donner aux collectivités communales et départementales connaissant un déficit dans le mécanisme de substitution supprime tout lien avec le contribuable local ou dit autrement amène une déterritorialisation de la fiscalité directe locale. Comme l'a souligné le rapport de la cour des comptes en 2021, les différentes réformes de la fiscalité locale affaiblissent le lien entre le contribuable local et les collectivités territoriales.

- II. Si l'autonomie financière des collectivités reste garantie dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, le levier fiscal s'en trouve réduit.

Nous verrons, tout d'abord, que cette réforme constitue une perte de liberté pour les élus locaux dans le vote des taux (A) et que la progression des dotations et de la fiscalité indirecte locale réduit l'autonomie fiscale des collectivités (B).

- A. Une perte de liberté de vote des taux pour les élus locaux.

Dans le cadre de la loi ; les assemblées délibérantes disposaient d'un pouvoir pour déterminer un taux d'imposition par rapport à une assiette basée sur la valeur cadastrale locative. Ils avaient également la faculté de déterminer des abattements pour tenir compte par exemple de la capacité contributive des habitants, du territoire. Cette modulation des taux permettait aux collectivités territoriales de déterminer un certain niveau de pression fiscale en fonction du niveau de richesse potentielle du territoire pour conduire et financer des politiques publiques. Avec des ressources garanties mais figées pour l'avenir, les assemblées délibérantes disposent de moins en moins de leviers fiscaux directs pour financer par exemple des compétences facultatives (soutien aux associations, équipements culturels et sportifs). De plus, cette réforme a des effets indirects sur d'autres taxes puisque la modification du panier de ressources bouscule les modes de calcul des indicateurs de richesse (potentiel fiscal, coefficient d'intégration fiscale) qui servent au calcul des dotations de péréquation entre les collectivités ( FPIC, FNCDMTO, etc) pouvant induire des évolutions entre les plus pauvres et les plus riches. Cette réforme réduit donc les leviers fiscaux des élus locaux tout en rendant nécessaire la réforme des indicateurs de richesse et en créant des incertitudes sur d'autres ressources à l'avenir.

- B. La progression de la fiscalité indirecte locale dans le panier de ressources des collectivités réduit l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

A la différence de l'autonomie financière qui a fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle et du Conseil constitutionnel, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ne fait l'objet d'aucune garantie et elle reste donc déterminée par le législateur à l'occasion des projets de loi de finances. En remplaçant la fiscalité locale directe soit par une compensation de l'État, soit en transférant des fractions de la fiscalité indirecte, la loi fait aujourd'hui de la TVA la 1<sup>ère</sup> recette fiscale des collectivités avec 34 milliards d'euros. C'est donc le contribuable national, et non plus local, qui finance en partie les collectivités ce qui pourrait avoir un effet désincitatif en matière de construction de logements sociaux puisqu'il n'y a plus pour les maires, bâtisseurs éventuels, retour sur investissement accueillant de nouvelles populations sur leur périmètre communal.

Nous avons vu que la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu des impacts directs et indirects sur l'ensemble des collectivités territoriales en modifiant profondément leur panier de ressources et en amenant une part croissante de fiscalité indirecte.