

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

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

BON A TIRER

Date

Signature :

EPREUVE N° 14

Durée : 3 h
Coefficient : 2

Question n° 1 : (5 points)

En vous appuyant sur le(s) document(s) n°1 et n°3

La mise en place d'un contrat financier entre l'Etat et les grandes collectivités est-elle susceptible de limiter l'autonomie financière des collectivités concernées ?

Question n° 2 : (5 points)

En vous appuyant sur le(s) document(s) n°2

En quoi la mise en place du compte financier serait-elle de nature à améliorer la gestion financière des collectivités ?

Question n° 3 : (5 points)

En vous appuyant sur le(s) document(s) n°3

Avec la suppression à terme de la taxe d'habitation, la fiscalité locale a-t-elle encore un avenir ?

Question n° 4 : (5 points)

En vous appuyant sur le(s) document(s) n°1 et n°4

Les collectivités territoriales sont-elles trop endettées ?

Document n° 1 Extrait de la circulaire NOR INTB1806599J du 16 mars 2018 Page 3
relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020.

Document n° 2 Extrait du rapport IGF-IGA d'août 2017 relatif à la mise en place Page 12
d'un compte financier unique dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

Document n° 3 Article de la Gazette des communes « Une décentralisation à l'ossature financière fragile » 26 mars 2018 Page 19

Document n° 4 Extrait du Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, Octobre 2017 Page 21

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 16 MARS 2018

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur,
Le ministre de l'action et des comptes publics,
La ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur,
Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

à

Mesdames et messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de département
Mesdames et messieurs les directeurs régionaux et départementaux
des finances publiques

NOR : INTB1806599J

Objet : Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Pièce jointe : Une proposition de contrat-type.

Le Gouvernement a souhaité adopter une nouvelle approche dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, fondée sur la confiance et en rupture avec la baisse unilatérale des dotations. Le Président de la République a ainsi annoncé dès la première réunion de la conférence nationale des territoires, le 17 juillet 2017, la participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette publique et à la maîtrise des dépenses publiques. A cette fin, il a été précisé, à l'occasion de la réunion des préfets du 3 septembre 2017, que les collectivités représentant la plus grande partie de la dépense locale seront invitées à conclure un contrat avec les représentants de l'État sur la trajectoire d'évolution de leurs dépenses. Ce dispositif a donné lieu à un dialogue approfondi et régulier avec les associations d'élus qui a abouti lors de la conférence nationale des territoires à Cahors le 14 décembre 2017.

Le dispositif est prévu aux articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

L'article 13 fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2% par an, par rapport à une base 2017. Il prévoit par ailleurs un objectif national d'amélioration du besoin annuel de financement de 2,6 milliards d'euros chaque année sur la période 2018-2022 (soit 13 milliards au total).

L'article 29 dispose que les collectivités s'engageront sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement. Celles dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence s'engageront en outre sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière.

Les préfets sont chargés, avec le concours des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques, de négocier et de signer ces contrats avec les collectivités concernées par le dispositif, dont la liste figure en annexe de la présente instruction. Les contrats sont conclus au plus tard avant la fin du premier semestre 2018, pour une durée de trois ans.

La présente instruction vous apporte des précisions quant à la mise en œuvre de ce texte et au calendrier à respecter.

La conduite de la négociation avec les collectivités doit permettre de prendre en compte les circonstances locales tout en assurant le respect de l'objectif d'évolution de 1,2% des dépenses réelles de fonctionnement au niveau national. A cet égard, la loi a prévu des critères de modulation pour tenir compte des spécificités locales. Les préfets seront par ailleurs chargés de la mise en œuvre et du suivi de ces contrats.

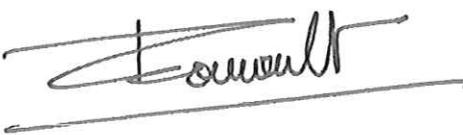
Nous vous demandons de vous investir résolument dans cette démarche, qui constitue l'un des axes majeurs de notre stratégie pour améliorer la situation des comptes publics et maîtriser la dépense.



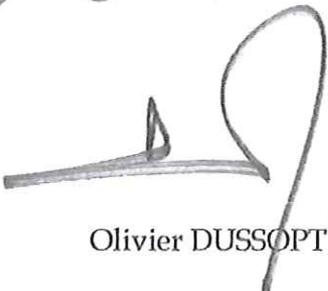
Gérard COLLOMB



Gérard DARMANIN



Jacqueline GOURAULT



Olivier DUSSOPT

Mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

1. Présentation du dispositif

A. Contexte de la mise en place du dispositif de contractualisation

Le Président de la République et le Gouvernement ont affirmé leur détermination à poursuivre les efforts d'amélioration de la situation des comptes publics. Ces derniers se traduisent par les trois objectifs suivants pendant la durée du quinquennat : une réduction du déficit public de plus de 2 points, une réduction de plus de 3 points de la part de la dépense publique dans le produit intérieur brut et une réduction de 5 points de la dette des administrations publiques.

Dans le même temps, a été mise en place la conférence nationale des territoires, qui concrétise la volonté du Gouvernement de rénover les relations entre l'Etat et les collectivités locales en associant ces dernières en amont des décisions les concernant. Il y a été annoncé la participation des collectivités locales dans le cadre d'une démarche de contractualisation entre l'Etat et les collectivités les plus importantes.

A l'issue de la première réunion de la conférence nationale des territoires le 17 juillet 2017, le Premier ministre a confié à Alain Richard, sénateur du Val d'Oise, et à Dominique Bur, ancien préfet, une mission visant, parmi d'autres sujets, à proposer les modalités de participation des collectivités aux efforts de redressement des finances publiques.

Composée d'élus locaux et nationaux ainsi que de représentants de l'Etat, cette mission, après un large travail de consultation avec tous les acteurs concernés et notamment les associations d'élus locaux, a proposé d'associer les collectivités les plus importantes, représentant la plus grande partie des dépenses locales, en encadrant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement notamment au moyen d'une démarche contractuelle pluriannuelle avec l'Etat. Un projet d'amendement mettant en œuvre ces recommandations a donc été discuté lors de la conférence nationale des territoires de Cahors le 14 décembre 2017.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 est venue traduire cette approche renouvelée. Ainsi, son article 13 énonce l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre tandis que son article 16 confirme la stabilité des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales pendant les cinq prochaines années. L'article 29, quant à lui, met en œuvre le dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités les plus importantes que la présente instruction a pour objet de vous présenter.

B. Objectifs fixés dans la loi de programmation

Les collectivités territoriales concourront à ces efforts à due proportion de la part des administrations publiques locales dans la dépense publique globale, soit environ un sixième. Il en résulte un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités de 13 milliards d'euros sur cinq ans par rapport au tendanciel.

En conséquence, l'article 13 de la loi de programmation fixe l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs EPCI (ODEDEL) des cinq prochaines années à 1,2% par an. Par ailleurs, afin de prévenir une dégradation ultérieure des équilibres financiers locaux, ce même article fixe également des objectifs de réduction du besoin de financement des collectivités locales, permettant une réduction cumulée de ce besoin de 13 milliards d'euros d'ici à 2022.

L'ensemble des collectivités est concerné par ces dispositions.

C. Le débat sur les orientations budgétaires (DOB) devra prendre en compte ces objectifs

La loi de programmation a introduit une nouveauté pour toutes les collectivités et leurs groupements concernés par un débat d'orientation budgétaire (DOB). Son article 13 prévoit que chaque collectivité ou EPCI présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que l'évolution de son besoin de financement annuel. Le champ de cette obligation, qui est d'effet immédiat, porte sur les budgets principaux et les budgets annexes. Elle concerne les collectivités et EPCI qui appliquent les dispositions des articles L. 2312-1, L. 3312-1 et L. 4312-1, L.5211-36 du CGCT, c'est-à-dire les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI qui comprennent au moins une commune de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions. Elle s'adresse également à la collectivité territoriale de Corse (en application du L.4425-5 du CGCT) et aux les collectivités territoriales de Guyane (L.71-111-3 du CGCT) et de Martinique (L.72-101-3 du CGCT).

L'article 13 précise que les dépenses réelles de fonctionnement sont exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement. Il convient de considérer qu'il s'agit des dépenses réelles de fonctionnement dont le périmètre est fixé par les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités et groupements et qui s'inspirent du plan comptable général. S'agissant du besoin de financement, il se calcule comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Vous veillerez au respect de cette formalité substantielle dans la procédure d'adoption des budgets qui concerne une cible plus large que celle des collectivités entrant dans le champ de la contractualisation et en informerez les autorités territoriales concernées dès réception de la présente instruction.

D. 322 collectivités relèvent du champ d'application de la contractualisation de par la loi

La démarche de contractualisation avec les plus grandes collectivités représentant environ les deux tiers de la dépense locale en fonctionnement a pour objet d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public et de consolider leur capacité d'autofinancement.

Les collectivités concernées par le dispositif de contractualisation sont définies au I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018. Il s'agit :

- des régions ainsi que des collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane ;
- des départements et de la métropole de Lyon ;
- des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement issues du compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros.

Il en résulte que 322 collectivités entrent dans le champ de la démarche de contractualisation que les préfets doivent initier. Parmi celles-ci figurent l'ensemble des départements et des régions, 145 communes et 62 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La liste complète des dites collectivités figure en annexe de la présente instruction.

E. D'autres collectivités ou EPCI à fiscalité propre peuvent demander à s'engager volontairement dans la démarche

Par ailleurs, comme le prévoit le troisième alinéa de l'article 29 précité, les autres collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent également solliciter la conclusion d'un contrat. La réponse à cette demande est laissée à l'appréciation du préfet.

2. Le contenu des contrats

Les contrats sont conclus entre le représentant de l'Etat dans la région ou le département et chacune des collectivités concernées par le dispositif se situant dans son ressort territorial.

Le contrat fixe des objectifs à la collectivité en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, de réduction du besoin de financement et, pour certaines collectivités, de capacité de désendettement (selon des modalités détaillées ci-dessous). Les objectifs concernent le **budget principal** de la collectivité ou de l'établissement contractant. Les budgets annexes et les budgets autonomes ne sont donc pas pris en compte.

Des modulations sont prévues pour la fixation de l'objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre (voir B). Cet objectif est d'ailleurs le seul dont l'absence de respect déclenche une « reprise financière » pour la collectivité concernée : il constitue donc le principal élément du contrat et le cœur de sa négociation. L'objectif en matière d'amélioration du besoin de financement est ouvert à la négociation mais n'entre pas dans le champ d'application du mécanisme de reprise financière.

A. Les objectifs fixés dans les contrats

i. L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

L'objectif d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement est fixé à 1,2% chaque année au niveau national, appliqué à la base des dépenses réelles de fonctionnement de 2017. C'est cette base qui constituera la référence sur la durée du contrat. Le taux d'évolution qui sera fixé dans le contrat, après application s'il y a lieu des critères de modulation, est également calculé sur la base des dépenses constatées en 2017.

Par exemple, dans le cas où les DRF 2017 d'une collectivité s'élèveraient à 100 M€, alors l'application du taux de 1,2% donnerait la trajectoire suivante :

	Base 2017	2018	2019	2020
Montant des DRF	100 M€	101,20 M€	102,41 M€	103,64 M€

Cette collectivité respecte donc l'objectif fixé dans le contrat si elle réalise au plus 101,20 M€ de dépenses en 2018, au plus 102,41 M€ de dépenses en 2019 et au plus 103,64 M€ de dépenses en 2020. Ces plafonds valent pour les trois années du contrat. Ainsi, si les dépenses exécutées une année sont supérieures ou inférieures au maximum fixé dans le contrat, le plafond applicable l'année d'après n'est pas recalculé.

Si par ailleurs la collectivité souhaite se fixer un objectif inférieur ou intégrer dans sa démarche des dépenses inscrites dans un budget annexe, elle peut, si elle le souhaite, en faire état dans le contrat, étant observé que son engagement au regard de la loi porte sur le niveau maximal des DRF du budget principal détaillé dans le tableau ci-dessus. Les engagements complémentaires de la collectivité ne lui seront donc pas opposables aux termes de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques. La collectivité peut également, si elle le juge utile, inscrire des intentions concernant ses « satellites », étant entendu que ces dernières ne lui seront pas juridiquement opposables.

La collectivité pourra également, si elle le souhaite, décrire ou décliner des actions (de modernisation, de mutualisation, etc.) mises en œuvre pour atteindre l'objectif. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation, la collectivité demeurant seule juge des moyens employés pour atteindre l'objectif.

Dans tous les cas, la rédaction devra être suffisamment claire pour séparer, d'une part, l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement défini conformément à la loi, qui est seul susceptible de servir de référence pour le calcul d'une reprise éventuelle et, d'autre part, les autres mentions, qui ne seront pas opposables à la collectivité.

Définition des dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice considéré entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement. Elles correspondent aux débits nets des comptes de classe 6, à l'exception des opérations qualifiées « d'ordre budgétaire », qui n'ont pas de conséquence directe sur la trésorerie. Les dotations aux amortissements et provisions, ne sont pas prises en compte, de même que les valeurs comptables des immobilisations cédées et les différences sur réalisation (positives) transférées en investissement. Les atténuations de produits (chapitre 014) ne sont pas retenues dans la définition du législateur des dépenses réelles de fonctionnement, à la différence des atténuations de charges (chapitre 013) qui sont comptabilisées en déduction des charges.

Sont par exemple exclues du périmètre les dépenses correspondant aux prélèvements faits au titre de la péréquation.

Retraitement des contributions au FCCT pour les communes appartenant à la métropole du Grand Paris

Pour les communes de la métropole du Grand Paris, le montant des DRF est minoré des contributions au fonds de compensation des charges territoriales. Cette minoration s'applique à la fois aux DRF constatées en 2016 permettant de définir le périmètre des collectivités entrant dans le champ du contrat et aux DRF constatées en 2016 dans le calcul de l'évolution moyenne entre 2014 et 2016.

8

Les DRF correspondent aux débits nets des comptes suivants (en nomenclature M14), hors opérations d'ordre budgétaires :

Dépenses réelles de fonctionnement =

Achats et variations des stocks (60)

+ Services extérieurs (61) et autres services extérieurs (62)

+ Impôts, taxes et versements assimilés (63)

+ Charges de personnel (64)

+ Autres charges de gestion courante (65)

- Contributions au fonds de compensation des charges territoriales pour les communes de la Métropole du Grand Paris (65541)

+ Charges financières (66)

+ Charges exceptionnelles (67)

- Valeurs comptables des immobilisations cédées (675)

- Différences sur réalisations (positives) transférées en investissement (676)

Adaptation des DRF des collectivités et EPCI ayant connu une modification de leur périmètre géographique

Pour les collectivités territoriales et EPCI ayant fait l'objet d'une modification de périmètre (création, fusion, extension), les comparaisons sont effectuées sur le périmètre de la structure en vigueur au 1^{er} janvier de l'année concernée. Les dépenses réelles de fonctionnement de l'année N-1 sont donc repérimétrées au périmètre de l'année N pour permettre une comparaison à périmètre géographique constant. La méthode de repérimétrage géographique est détaillée dans l'annexe comportant les définitions.

Retraitement des AIS pour les départements, la Métropole de Lyon, la Corse et les CTU de Guyane et Martinique

Pour les départements, la métropole de Lyon ainsi que la collectivité de Corse et les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique qui exercent les compétences sociales des départements, l'évolution des DRF est appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées une part des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH). La déduction est équivalente au montant correspondant à la part de la hausse desdites allocations supérieure à 2%. Ce retraitement concerne aussi bien l'évolution moyenne constatée entre 2014 et 2016 que les évolutions ultérieures à la signature du contrat, et s'applique à la fois aux collectivités considérées individuellement et à la valeur moyenne nationale permettant la comparaison.

Méthode employée pour le retraitement des DRF visant à neutraliser les augmentations d'AIS supérieures à 2 %.

Première étape : constat de l'évolution des DRF

Les DRF d'un département ABC sont de 100 M€ en 2014, et de 110 M€ en 2016, son évolution annuelle moyenne est de 4,88 % entre 2014 et 2016. Par ailleurs, une évolution annuelle moyenne de 2,15 % est constatée pour l'ensemble des départements dont les DRF sont passées de 57,5 Mds€ à 60 Mds€.

Deuxième étape : soustraction des DRF du département de la part de hausse des AIS supérieure à 2%

Les AIS du département ABC sont de 50 M€ en 2014 et de 55 M€ en 2016, soit une hausse de 4,88% par an. Si elles avaient connu une augmentation de 2% par an, elles auraient atteint le chiffre de 52,02 M€. On retire donc la différence entre 4,88% et 2%, soit 2,98 M€. Les DRF 2016 du département prises en compte sont donc 110 M€ - 2,98 M€, c'est à dire 107,02 M€. Son taux d'évolution moyen 2014-2016 pris en compte est donc de 3,45% par an.

Troisième étape : soustraction des DRF de l'ensemble des départements et de la métropole de Lyon de la part de hausse des AIS supérieure à 2%

Les AIS de l'ensemble des départements sont passées de 20 Mds€ à 22 Mds€ entre 2014 et 2016, soit une hausse de 4,88%. On retire donc le montant des DRF 2016 de l'ensemble des départements de l'écart entre 4,88% et 2%, soit 1,19 Mds€. Les DRF 2016 de l'ensemble des départements sont donc de 60 Mds€ - 1,19 Mds€, c'est à dire 58,81 Mds€. Leur taux d'évolution 2014-2016 pris en compte est donc de 1,13%.

Appréciation des évolutions futures

Les DRF du département ABC sont de 112 M€ en 2017, et de 114 M€ en 2018, son évolution annuelle est donc de 1,79 % entre 2017 et 2018. Par ailleurs, ses AIS ont progressé de 56 M€ en 2017 à 58 M€ en 2018. Si ces dernières avaient progressé de 2%, leur montant aurait été de 57,12 M€, soit un écart de 0,88 M€ qu'il convient de retraiter des DRF. Le montant des DRF à prendre en compte est donc de 114 M€ - 0,88 M€ = 113,12 M€, soit une augmentation 2017/2018 à prendre en compte de 1,00 %.

ii. L'objectif d'amélioration du besoin de financement

Le besoin de financement, (ou capacité de financement si le solde est positif) d'une collectivité est calculé comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette selon la définition retenue par le 2° du II de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018. Les « emprunts » s'entendent ici au sens large, emprunts et dettes assimilées, à l'instar de la définition retenue par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales dans son rapport de 2017.

L'objectif d'amélioration du besoin de financement relève de l'appréciation des contractants. Il doit évidemment tenir compte de la situation initiale et des efforts déjà accomplis. Il doit être cohérent avec les autres objectifs définis dans le contrat. La collectivité peut, par exemple, montrer que l'effort d'économies prévu au contrat a pour conséquence un besoin de financement plus faible que ce qu'il aurait été spontanément. Ainsi et toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration du besoin de financement n'implique pas une baisse des investissements.

Une annexe méthodologique guide les services locaux pour apprécier cette cohérence.

iii. L'objectif en termes de capacité de désendettement

La capacité de désendettement d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre est définie par la loi comme le rapport entre l'encours de dette¹ à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Le législateur a ainsi entendu retenir le critère le plus favorable pour les collectivités afin de lisser les effets des potentiels aléas de gestion.

Ainsi, la capacité de désendettement d'une collectivité ou d'un groupement mesure le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser la totalité des emprunts qu'elle a contractés si son autofinancement était intégralement consacré à ce remboursement. Cette capacité de désendettement est donc un indicateur de la solvabilité financière d'une collectivité ou d'un groupement.

La trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement ne figure dans le contrat que pour les collectivités pour lesquelles celle-ci dépasse, pour l'exercice 2016 et pour la moyenne des trois derniers exercices 2014, 2015 et 2016, le plafond national de référence défini pour chaque catégorie de collectivités à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques et rappelé dans le tableau ci-dessous :

Catégorie de collectivité	Plafond national de référence
Communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	Douze années
Départements et métropole de Lyon	Dix années
Régions, collectivité de Corse, collectivités territoriales de Guyane et de Martinique	Neuf années

¹ L'encours de dette correspond au solde créditeur du compte 16 « Emprunts et dettes assimilées », sauf les comptes « Intérêts courus » et « Primes de remboursement des obligations ».

Par ailleurs, à des fins de présentation budgétaire, l'article R. 2313-2 du CGCT prévoit que lorsqu'une collectivité ou l'un de ses établissements publics a acquitté une indemnité de remboursement anticipé et qu'elle a bénéficié du fonds de soutien au titre des emprunts structurés souscrits, elle peut déduire de son encours de dette le montant de l'aide du fonds de soutien restant à percevoir à ce titre. L'encours de dette est minoré du montant de l'aide, ce qui se traduit par un retraitement de la capacité de désendettement.

B. La négociation porte sur l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, qui peut être modulé en fonction des caractéristiques de la collectivité

L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement proposé à la collectivité est basé sur le taux national de 1,2%, défini à l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques. Ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse en fonction des caractéristiques propres de la collectivité ou de l'EPCI. En fonction de chacun des trois critères détaillés ci-dessous, le taux peut être modulé au plus de 0,15 point par critère à la hausse ou à la baisse. Ce chiffre constitue un maximum. Quand une collectivité est éligible à un facteur de modulation à la hausse ou à la baisse, il est possible d'y recourir en fixant une modulation comprise entre 0 et 0,15 point. Il est par exemple possible d'inscrire une modulation de 0,05 point.

L'application des critères fixés par la loi conduit à ce que l'objectif maximal d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à une collectivité par le contrat est **nécessairement compris entre 0,75% et 1,65%**.

L'objectif ainsi défini constitue l'engagement de la collectivité. Celle-ci peut évidemment se fixer un objectif inférieur et souhaiter en faire état dans le contrat. Dans ce cas, seul l'objectif prévu au précédent alinéa engage la collectivité au regard de la loi et servira de référence pour apprécier le respect de la trajectoire.

i. Démographie, construction de logements

Les collectivités ou établissements qui ont connu une évolution démographique sensiblement supérieure à la moyenne nationale ou sur le territoire desquelles un nombre important de logements ont été récemment autorisés peuvent se voir appliquer un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement plus élevé. Les charges supplémentaires induites par de telles dynamiques sont ainsi prises en compte par le dispositif. A l'inverse, le plafond d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités qui ont connu une baisse de leur population peut être réduit.

Ainsi, lorsque la population de la collectivité territoriale ou de l'EPCI a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une **évolution annuelle moyenne supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale**, ou lorsque la moyenne annuelle de **logements autorisés** ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une



12
DOCUMENT n° 2

Inspection générale
des finances

Inspection générale
de l'administration

N° 2017-M-018

N° 17026R

RAPPORT

MISE EN PLACE D'UN COMPTE FINANCIER UNIQUE DANS LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Établi par

Pierre-Mathieu DUHAMEL

Inspecteur général des
finances

Hervé MASUREL

Inspecteur général de
l'administration

Hugues ESQUERRE

Inspecteur des finances

**Laurence GOUTARD-
CHAMOIX**

Inspectrice de
l'administration

Alexandre BROCHARD

Assistant de mission

- AOÛT 2017 -

1. Le compte financier a vocation à se substituer au compte administratif et au compte de gestion dans un objectif de clarté, de lisibilité et de fiabilité des comptes publics locaux

Allant au-delà de la simple agrégation du compte administratif et du compte de gestion, le compte financier doit simplifier et améliorer la présentation des comptes des collectivités territoriales. Ce faisant il répondra aux exigences de lisibilité et de transparence de l'information financière et en facilitera l'appropriation par les membres des assemblées délibérantes mais aussi par l'ensemble des tiers.

1.1. Le compte financier doit simplifier la production des états comptables et financiers afin d'en améliorer la lisibilité et l'appropriation par les différents acteurs

1.1.1. Les limites du système actuel des comptes clos des collectivités territoriales retracés dans deux documents

La gestion des collectivités territoriales repose, à l'instar des autres administrations publiques, sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur prescrit l'exécution des recettes et des dépenses tandis que le comptable public a la charge exclusive du maniement des fonds, en assure le recouvrement ou le paiement après avoir effectué les contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Cette division des fonctions, fort ancienne³, est le gage d'une gestion régulière des deniers publics.

Les comptes des collectivités territoriales sont arrêtés dans deux états financiers :

- ♦ le compte administratif établi par l'ordonnateur au moyen de son système d'information qui rend compte de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice ;
- ♦ le compte de gestion du comptable public, issu de l'application Hélios, qui retrace non seulement l'exécution budgétaire de l'exercice écoulé mais aussi toute la comptabilité patrimoniale et financière de la collectivité territoriale.

Sur la base de la comptabilité administrative de l'ordonnateur (comptabilité de nature budgétaire), le compte administratif détermine le résultat de la section de fonctionnement, le solde d'exécution et les restes à réaliser⁴ de la section d'investissement reportés au budget de l'exercice suivant. Le compte de gestion présente l'exécution budgétaire en recettes et en dépenses et dégage les résultats de la comptabilité générale tenue en droits constatés. Il présente les données comptables et patrimoniales de la collectivité sous forme d'une balance générale des comptes, d'un bilan, d'un compte de résultat et d'un tableau des valeurs inactives.

Le compte administratif est soumis au contrôle budgétaire du représentant de l'État, qui doit saisir la chambre régionale des comptes (CRC) en cas de déficit ou d'irrégularités. Le compte de gestion est soumis au contrôle juridictionnel du juge financier, le comptable public engageant sa

³ Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables a été codifié pour la première fois par l'ordonnance du 14 septembre 1822. Il est aujourd'hui énoncé à l'article 9 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit décret « GBCP »).

⁴ Selon le 3^e alinéa de l'article R. 3312-8 du CGCT : « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. » Leur fiabilité est essentielle pour apprécier l'équilibre réel du budget.

responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) sur le compte de gestion sur chiffres et l'ensemble des pièces justificatives produites au juge des comptes⁵.

Alors que certains organismes publics, tels les établissements publics de santé ou les offices publics de l'habitat à comptabilité publique, ont évolué vers un compte financier unique, les collectivités territoriales se distinguent par le maintien de deux états financiers. Il s'ensuit que chaque année, ce sont environ 100 000 comptes administratifs qui, sauf pour les rares collectivités ayant dématérialisé les documents remis aux membres des assemblées délibérantes, sont dupliqués en autant d'exemplaires que de conseillers, et, autant de comptes de gestion.

Outre une surconsommation de papier, cette dualité de documents est source de perte de temps : redondances de saisies, pointages des comptes et traitement des divergences. Si on relève une uniformité de la présentation du compte de gestion, désormais dématérialisé⁶ pour toutes les collectivités, il en va différemment du compte administratif dont la présentation varie selon l'instruction budgétaire et comptable applicable⁷.

La lisibilité de la situation financière des collectivités territoriales n'en est pas facilitée. Comme le relevaient MM. Martin Malvy et Alain Lambert dans leur rapport intitulé « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », « *aucun de ces deux documents ne permet d'avoir une vision d'ensemble de la gestion d'une collectivité territoriale* ». Dans le compte administratif et ses annexes figurent notamment l'état de la dette, les engagements hors bilan et les restes à réaliser qui sont essentiels pour apprécier l'équilibre financier d'une collectivité. Sur ce point, la Cour des comptes⁸ relevait que « *la dualité des comptes ne favorise pas le contrôle de la sincérité des restes à réaliser et de la régularité des amortissements et provisions comptabilisés dont seul l'ordonnateur a la maîtrise et dont l'information fait généralement défaut au comptable* ». De son côté, le compte de gestion permet de connaître, en partie, la situation patrimoniale de la collectivité.

Les deux états financiers présentent également des redondances comme en atteste, outre les éléments d'exécution budgétaire, l'inventaire produit par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable pour assurer le suivi des immobilisations⁹. Les juridictions financières pointent couramment les faiblesses de l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif, recommandant une fiabilisation de ces comptes de « haut de bilan »¹⁰.

⁵ On distingue le compte de gestion sur chiffres validé par l'ordonnateur et présenté à l'assemblée délibérante, et la reddition des comptes dits sur pièces présentée à l'autorité en charge de l'apurement administratif ou l'apurement juridictionnel.

⁶ La transmission du compte de gestion sous forme dématérialisée à l'ordonnateur est expressément prévue par l'instruction n° 13-00001 du 30 janvier 2013. L'application « comptes de gestion dématérialisés » (dite CDG-D) est destinée à permettre la production des comptes aux juridictions financières. L'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») rend obligatoire la dématérialisation des procédures comptables à compter du 1^{er} janvier 2019 entre les ordonnateurs locaux et les comptables publics.

⁷ Différentes comptabilités sont applicables au secteur public local selon le type de collectivités (communes, départements, régions) et selon la nature de l'activité exercée (service public administratif ou service public à caractère industriel et commercial). Ces différents types de comptabilités se déclinent par des instructions comptables : M. 14 pour les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif, M. 52 pour les départements et leurs établissements publics administratifs, M. 71 pour les régions, M. 57 pour les collectivités territoriales uniques, les métropoles et leurs établissements publics administratifs, M. 4 pour les services publics locaux industriels et commerciaux.

⁸ Note du 14 mai 2014 sur le référentiel comptable des collectivités et établissements publics locaux adressée au Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

⁹ Selon les instructions budgétaires et comptables, toute collectivité doit disposer d'un inventaire complet et précis de son patrimoine mobilier ou immobilier. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable (M. 14).

Enfin, l'obligation de produire ces deux états financiers peut retarder la reddition des comptes. Selon les dispositions du CGCT, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice après transmission, au plus tard le 1^{er} juin, du compte de gestion du comptable à l'exécutif de la collectivité, le compte de gestion étant également arrêté par l'assemblée délibérante¹¹. Selon ce même calendrier, le vote du budget primitif¹² intervient au plus tard le 15 avril soit avant le vote des états financiers de l'exercice écoulé. Cette chronologie affaiblit fortement l'intérêt porté à la procédure de reddition des comptes. Le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif et l'arrêté du compte de gestion constituent, la plupart du temps, une simple formalité sans réels débats, ces derniers se concentrant sur le budget primitif.

1.1.2. Une contribution à la simplification et à la lisibilité des états financiers

Cette réforme ne constitue certes pas une priorité des associations d'élus ; elles n'y sont pas pour autant défavorables. Sur les onze réponses reçues au questionnaire adressé à l'ensemble des conseils départementaux, seul l'un d'entre eux s'est montré réservé sur la mise en place d'un compte financier. Les autres réponses en soulignent l'intérêt :

- ♦ « un outil objectif d'aide à la décision retraçant en un seul document l'information nécessaire relative aux engagements de court, moyen et long termes, avec notamment une lecture facilitée de la situation patrimoniale de la collectivité. L'intérêt serait d'y retrouver l'ensemble des éléments comptables, de trésorerie, de gestion patrimoniale, et d'engagements annuels et pluriannuels utiles au pilotage de la collectivité », selon le conseil départemental des Côtes d'Armor ;
- ♦ « une lecture budgétaire et patrimoniale simplifiée », pour le conseil départemental du Vaucluse.

Le contexte est propice à la mise en œuvre de cette réforme. La numérisation des données et la dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs et les comptables constituent une réelle opportunité et faciliteront l'établissement du compte financier qui devra être dématérialisé. De même, l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales nécessite d'améliorer la présentation des états financiers certifiables et le compte financier y contribuera.

Le compte financier ne doit pas être une simple concaténation, mais le moyen de simplifier et d'améliorer la présentation des comptes des collectivités territoriales. Il doit fournir une information comptable plus complète en ajoutant à la vision des flux budgétaires annuels une perspective financière et patrimoniale, remédiant ce faisant à l'insuffisante attention accordée aujourd'hui à la gestion patrimoniale¹³. Le compte financier facilitera donc la compréhension de la situation financière de la collectivité.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, le comptable étant responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

¹⁰ Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes, tome 1 p. 279 – l'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique. Revue de dépenses sur le patrimoine des collectivités territoriales, rapport IGA-IGF-CGEE de mai 2016 : « (...) ainsi que le relèvent régulièrement les CRC, la correspondance entre les inventaires physiques des services gestionnaires des collectivités et les différents documents produits par les comptables n'est pas toujours assurée, parfois du fait même de l'absence d'inventaire comptable de l'ordonnateur ou, plus souvent, du fait du défaut de transmission au comptable public, par les services des collectivités, des informations patrimoniales via le protocole Indigo-Inventaire ».

¹¹ Articles L. 1612-12 et L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du CGCT.

¹² Article L. 1612-1 du CGCT.

¹³ Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales – octobre 2015 : « une insuffisante attention accordée au suivi et à la gestion patrimoniale est régulièrement constatée par les chambres régionales des comptes. Les

Dans le même esprit, la mise en œuvre du compte financier devrait être conduite avec le souci d'accélérer la reddition des comptes. De façon souhaitable, il serait soumis au vote des assemblées délibérantes avant l'examen du budget primitif (cf. § 1.4.2 et 2.2.1).

1.2. Le compte financier doit améliorer la qualité de l'information budgétaire et comptable et en faciliter l'exploitation et l'analyse

1.2.1. Un facteur de la qualité de l'information financière

L'exigence de qualité des comptes a, depuis 2008¹⁴, une valeur constitutionnelle avec l'introduction de l'article 47-2 de la Constitution (2^e alinéa), selon lequel : « (...) *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Au niveau européen, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres vise à renforcer la qualité des systèmes nationaux de comptabilité publique pour tous les secteurs des administrations notamment les comptes publics locaux (cf. considérant 3¹⁵ et article 3¹⁶).

La Cour des comptes a souligné que la qualité de l'information budgétaire et comptable est essentielle car elle conditionne toute analyse financière¹⁷ et, en conséquence, tout jugement sur la situation financière d'une collectivité.

Certes, le compte financier ne saurait garantir la qualité et la sincérité de l'information financière, s'il n'est pas veillé au respect des règles comptables et au contrôle interne, mais il contribue à la qualité de l'information financière, en facilitant la lisibilité et la compréhension.

1.2.2. Un instrument de gestion pour les acteurs locaux et nationaux

1.2.2.1. Pour les acteurs locaux

Le compte financier unique n'est pas une fin en soi ; son ambition est de contribuer à une meilleure appropriation des comptes par les élus, les citoyens, les établissements financiers et les entreprises et d'en faciliter l'exploitation et le contrôle par les juridictions financières et les préfetures.

lacunes relevées dans ce domaine sont préjudiciables à la sincérité de l'évaluation de l'actif et donc du patrimoine des collectivités.

Une correcte évaluation de l'actif conditionne la gestion dynamique du patrimoine et une programmation pertinente des investissements. Elle est un préalable à la certification des comptes. Certaines des insuffisances relevées ont également pour effet de minorer le montant des dotations aux amortissements ».

¹⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

¹⁵ « *L'application de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables dans tous les sous-secteurs des administrations publiques est une condition préalable à la production de statistiques de grande qualité qui soient comparables d'un État membre à l'autre* ».

¹⁶ « *1- En ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant* ».

¹⁷ Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2013 et 2015.

L'actuel compte administratif privilégie une approche de caisse et de court terme. Le compte financier, en appréhendant plus largement la situation financière de la collectivité (patrimoine, dettes, créances, trésorerie), peut constituer un outil de gestion pour l'équipe municipale.

À cette fin, les ratios financiers figurant dans les informations générales et synthétiques de l'actuel compte administratif, définis par l'article R. 2313-1 du CGCT issu d'un décret du 27 mars 1993¹⁸ (article D. 5217-16 pour les métropoles), n'apparaissent plus guère adaptés, en particulier les ratios de niveau rapportant un agrégat à la population. D'autres ratios plus significatifs, précisés dans le tableau 1, caractériseraient davantage la solvabilité et la marge de manœuvre financière de la collectivité, notamment la capacité d'autofinancement (CAF) brute, la CAF nette, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, le ratio de rigidité des charges courantes et la capacité de désendettement mesurée en années. D'autres indicateurs, calculés sur plusieurs années, permettraient de lisser toute fluctuation ou phénomène volatil ou, en revanche, de révéler des risques spécifiques, par exemple pour apprécier la dynamique des charges et des produits (variation annuelle moyenne des charges de gestion en pourcentage, variation annuelle moyenne des produits de gestion en pourcentage), la capacité à dégager un autofinancement (CAF brute/produits de gestion en pourcentage), la soutenabilité de la politique d'investissement (financement propre disponible et la capacité de désendettement) et le risque de liquidité (cf. Annexe I).

Tableau 1 : Synthèse des ratios financiers proposés par la mission

N°	Thèmes	Ratios
1	Dynamique des dépenses et recettes	Variation annuelle moyenne des recettes en % sur une période de 3 à 4 ans
2		Variation annuelle moyenne des dépenses en % sur une période de 3 à 4 ans
3	Marges de manœuvre fiscales	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : produit des contributions directes perçu par la collectivité/potentiel fiscal
4	Marges de manœuvre des dépenses de fonctionnement	Rigidité des charges structurelles : charges de personnel + charges d'intérêts + les contingents et participations / les recettes de fonctionnement
5	Capacité à dégager un autofinancement et solvabilité	CAF brute = somme du résultat de fonctionnement et des dotations aux amortissements et provisions (compte 68) - les reprises sur amortissements et provisions (compte 78) et la quote-part de subventions d'investissement reprises au résultat (compte 777). CAF calculée sur plusieurs années.
6		CAF nette = CAF brute - remboursement en capital des emprunts
7	Soutenabilité de la politique d'investissement	Financement propre disponible : (CAF + ressources d'investissement hors dette) / dépenses d'équipement en % calculé sur plusieurs années
8	Endettement	Ratio de surendettement (encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement)
9		Capacité de désendettement : encours de la dette/CAF brute
10	Liquidité	Fonds de roulement net global (FRNG)

Source : Mission.

Ces chiffres permettraient d'identifier les points forts et les points faibles d'une collectivité. Ils faciliteraient également les comparaisons entre les communes d'une même intercommunalité.

¹⁸ Ces ratios ont été introduits dans le code des communes (article R. 212-7) par l'article 1^{er} du décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Très anciens, ces ratios n'ont depuis pas été modifiés à l'exception du 8^{ème} ratio relatif au coefficient de mobilisation du potentiel fiscal que le décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 a complété par « le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ».

Limités à une dizaine, ces ratios, dont l'expérimentation permettra d'expertiser la pertinence, constitueraient les informations de base reprises et commentées dans deux documents imposés par la loi :

- ♦ « la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération¹⁹ » dont le contenu est aujourd'hui très hétérogène selon les collectivités ;
- ♦ la « présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles (...) afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux » que les communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, doivent joindre au compte administratif et mettre en ligne sur le site internet de la collectivité depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRé »²⁰.

1.2.2.2. Pour les acteurs étatiques

Le compte financier facilitera l'agrégation par l'État des comptes locaux pour porter un diagnostic complet sur le secteur des finances publiques locales et opérer des comparaisons. Cette réforme constitue un moyen d'améliorer les dispositifs d'agrégation nationale qui aujourd'hui s'effectuent non pas à partir des comptes administratifs mais des comptes de gestion en exploitant les données centralisées par Hélios. Il s'ensuit que certaines informations utiles ne peuvent faire l'objet de synthèse nationale.

Il vise également à permettre à l'État et notamment ses services déconcentrés d'avoir une meilleure visibilité de la situation financière des collectivités, et, de détecter, grâce aux ratios rénovés, les difficultés rencontrées par certaines. Le compte financier, mettant fin à la dispersion des informations financières, facilitera aussi la réalisation d'analyses financières, préalable souhaitable à toute décision d'octroi d'une aide d'État spécifique.

()

¹⁹ Article L. 2121-12 du CGCT.

²⁰ Article 107 de la loi NOTRé, modifiant les articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-1 du CGCT, qui introduit une nouvelle obligation applicable aux communes, départements, régions et EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants : « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que (...) la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières (article R. 2313-8 du CGCT).

Une décentralisation à l'ossature financière fragile

Si l'autonomie financière des collectivités est garantie par la révision constitutionnelle de 2003, les impératifs économiques et financiers actuels mitent la fiscalité locale et fragilisent jusqu'à l'autonomie de gestion des collectivités.

Aujourd'hui dépossédées de la taxe professionnelle et bientôt de la taxe d'habitation, d'une part majeure des compensations auxquelles elles ont droit, les collectivités doivent pourtant faire face à de nouvelles compétences dont les restes à charge s'accroissent comme une dette qui ne dit pas son nom. Que vaut une décentralisation sans moyens?

FISCALITÉ LIMITÉE

«Il n'est pas de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal.» Cette maxime de Michel Bouvier (lire p. 37) illustre pourquoi les collectivités locales tiennent à préserver leur autonomie fiscale, elle-même garante d'une décentralisation active. Acquise dans les années 70, cette autonomie s'est en fait érodée sans discontinuité à partir de 1983, d'abord au nom de la performance économique des entreprises, puis en vertu des engagements européens concernant la maîtrise des déficits publics.

Ce mitage fiscal a été particulièrement soutenu à l'aube des années 2000, et la révision constitutionnelle de 2003 n'a pas enrayer le phénomène. Au contraire, elle n'a pas empêché la suppression totale de la taxe professionnelle – la plus productive des «quatre vieilles» –, substituée en 2010 par la contribution économique territoriale, un impôt très imparfaitement relié au territoire, et volatil. Bis repetita aujourd'hui avec la taxe d'habitation. L'impôt le plus productif pour le bloc communal (21,8 milliards

50%

de la hausse des dépenses enregistrées depuis 1983 est imputable aux transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation, selon la Cour des comptes. «Pour le reste, la quasi-totalité de l'accroissement constaté a porté sur les charges de fonctionnement du fait d'une forte croissance des effectifs.»

d'euros en 2016) va être dégrèvé en trois tranches pour 80% de la population avant sa possible disparition totale à partir de 2020, selon le souhait du président de la République formulé fin 2017.

Avec ces réformes, déclarées à chaque fois constitutionnelles, la fiscalité locale devient, dans les faits, toujours plus nationale. La réforme fiscale en cours interrompra-t-elle quinze ans de logique financière centralisatrice?

GESTION SOUS CONTRÔLE

Non content d'enfoncer un coin dans l'autonomie fiscale des collectivités, l'Etat semble aussi s'attaquer à son autonomie de gestion. Depuis 2011, pris par la nécessité de réduire son déficit, il a contrôlé les ressources des collectivités en gelant jusqu'en 2013 la dotation globale de fonctionnement (DGF), puis en la réduisant de 11,5 milliards jusqu'en 2017, soit 20% du montant de 2013. Le résultat de

cette mise au régime a été à la hauteur de ses espérances. Les dépenses des administrations publiques locales ont baissé de 1,1% en 2016, contribuant largement à réduire la dette nationale et ramenant le déficit de la France à 3% de son produit intérieur brut.

Malgré tout, la méfiance règne encore. Les rapports portant sur les finances des collectivités depuis 1986 n'ont eu de cesse de dénoncer la dérive de leurs dépenses (lire ci-contre). Dans ces conditions, pas question de desserrer l'étau: «Le mouvement de maîtrise de finances locales doit être prolongé et amplifié», ordonne par exemple la Cour des comptes dans son dernier rapport. Message reçu à l'Élysée qui a imaginé un dispositif (lire ci-dessous) contraignant non plus les recettes de fonctionnement, mais directement les dépenses des collectivités. Une façon de les obliger à revoir leur gestion en profondeur, notamment humaine.

La contractualisation, une nouvelle relation

Dans son pacte de confiance défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, l'Etat demande par contrat triennal aux 322 collectivités dont le budget dépasse 60 millions d'euros de se désendetter à hauteur de 2,6 milliards par an, soit une baisse de 32% de son endettement en 2022 (sic), et de ne pas dépasser 1,2% de hausse annuelle – incluant l'inflation – de ses dépenses réelles de fonctionnement. Ce dernier engagement est contraignant. Mais il est modulable selon trois critères. Cette méthode, qui introduit en théorie une certaine souplesse, doit encore être mise à l'épreuve. Mais si les associations d'élus et certains parlementaires voient dans la contractualisation une atteinte supplémentaire à leur pouvoir de libre administration, d'autres y perçoivent une nouvelle forme de gouvernance des finances publiques, plus intégrée, mais pas forcément moins centralisée.

TÉMOIGNAGE

«L'an dernier, il manquait 40 millions d'euros pour boucler notre budget»



GRIMAULT/ANDIA.FR

PIERRE CAMANI, président (PS) du conseil départemental de Lot-et-Garonne (333 400 hab.)

«Le département de Lot-et-Garonne subit aujourd'hui un reste à charge du RSA de 25 millions d'euros quand il n'était que de 1,5 million en 2008! Actuellement, le total des restes à charge des AIS représente 15% de notre budget. Ce poids devient tellement important que je ne peux plus investir dans des grands projets structurants comme le contournement routier d'Agen. L'an dernier, il manquait 40 millions d'euros pour boucler notre budget. J'ai voulu le combler en incluant une dotation exceptionnelle de l'Etat de 20 millions que je n'ai jamais reçue. Il a donc fallu augmenter les taux d'impôts départementaux de cinq points et réduire certaines politiques publiques. Le problème,

c'est que l'Etat ne tient pas parole. La compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie devait être de 50%, mais elle n'est que de 30%. Quant au RSA, il devait l'être à l'euro près!

A ces compétences sociales transférées s'ajoute désormais la prise en charge des mineurs non accompagnés. En 2012, ce coût était nul. En 2018, il devrait atteindre 7 à 8 millions. De plus, ce budget doit être bouclé avec un pacte, que je ne conteste pas, mais qui doit être conclu dans un cadre indifférencié. Sans débloquer le verrou de la péréquation, ce dispositif accentue les disparités territoriales. Cette politique nourrit l'appauvrissement des territoires ruraux.»

ÉROSION DES COMPENSATIONS

Les dotations sont les empreintes fossiles de la fiscalité locale. C'est ainsi le cas de la plus importante d'entre elles, la DGF, héritière des taxes locales d'après-guerre, triturées au cours des trente glorieuses pour faire place à la TVA et transformées en subventions. Si la DGF a régulièrement progressé jusqu'en 2011, elle est passée de 40 milliards en 2014 à 30 milliards en 2017. Et malgré la progression des dotations péréquatrices, l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat réunissant dotations et compensations a chuté de près de 16% entre 2014 et 2017.

Cette érosion traduit surtout le fait que l'Etat n'est plus en capacité de compenser à l'euro près les allègements, exonérations et dégrèvements qu'il a multipliés depuis le milieu des années 80. Ces compensations, figées à un montant de référence, s'érodent naturellement au fil des années, se calcifient peu à peu en dotations quand elles n'échouent pas en variables

d'ajustement. Tel est le cas de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, incluse dans ces variables en 2016 au niveau régional et départemental et, depuis la loi de finances pour 2018, au niveau du bloc local. L'engagement de l'Etat pour que cette dotation soit pérennisée aura donc duré huit ans...

TRANSFERT DE COMPÉTENCES

Selon l'article 72.2 de la révision constitutionnelle de 2003, les transferts de compétences aux collectivités s'accompagnent des ressources consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Une commission consultative sur l'évaluation des charges doit en identifier le montant à verser à la collectivité qui prend la compétence. Voilà pour le principe. En réalité, selon le calcul d'experts en finances locales, le montant actuel des compensations versées aux collectivités représenterait moins de 40% du coût réel des compétences. L'exemple le plus probant reste sans doute les

30%

C'est le coût indirect et non compensé par l'Etat pour chaque fonctionnaire d'Etat détaché vers les collectivités au moment d'un transfert de compétence, selon les estimations d'un département qui a calculé tous les coûts indirects (bâtiment, chauffage, matériel, transport, etc.) le concernant.

transferts des allocations individualisées de solidarité (AIS) aux départements effectués entre 1997 et 2005. L'insertion transférée aux départements n'est plus compensée aujourd'hui qu'à hauteur de 60% de son coût total (10,1 milliards d'euros en 2016, dont 9,5 milliards pour le seul RSA).

Compte tenu de la baisse des concours de l'Etat, le reste à charge net, évalué à 4,58 milliards en 2016, progresse structurellement plus vite que l'évolution de la dépense nette totale des AIS. Conséquence, même si le nombre d'allocataires du RSA baisse depuis 2016, l'addition s'alourdit inexorablement. Les régions pourraient bien être confrontées au même phénomène avec la compétence économique transférée des départements par la loi «Notre». Les 450 millions d'euros de soutien à ce transfert ont déjà disparu et la part dynamique de la TVA promise pour financer l'extension de la compétence «transport» n'est garantie que pour une durée de cinq ans. ● C. N.

Tableau n° 11 : évolution de la section d'investissement du bloc communal (France entière)

en Md€	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Épargne nette	10,6	9,2	7,7	7,7	7,7	- 0,6 %
Recettes d'investissement	13,8	13,9	13,9	14,0	12,7	- 8,9 %
FCTVA (y compris plan de relance)	3,4	3,5	3,9	4,0	3,3	- 18,9 %
Subventions reçues	5,6	5,7	5,9	5,4	4,9	- 8,8 %
Autofinancement net disponible	24,4	23,1	21,6	21,7	20,4	- 6 %
Dépenses d'investissement	32,3	34,5	30,3	26,8	26,7	- 0,2 %
Dépenses d'équipement	28,2	30,3	26,1	22,5	22,4	- 0,4 %
Subventions versées	2,5	2,5	2,5	2,3	2,3	+ 2,5 %
Besoin de financement ⁵³	7,9	11,4	8,8	5,1	6,3	+ 21,3 %
Recettes d'emprunt	10,4	9,7	8,5	8,4	7,8	- 8,2 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	+ 2,5	- 1,7	- 0,3	+ 3,4	+ 1,5	- 54,4 %
Fonds de roulement	21,7	20	19,7	23,1	24,6	+ 6,5 %
Encours de dette ⁵⁴	82,6	85	86,3	88,3	89,6	+ 1,5%
Capacité de désendettement (en année)	4,7	5,1	5,7	5,6	5,7	

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

Tableau n° 14 : évolution de la section d'investissement des départements (France métropolitaine)

en Md€	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Épargne nette	4,89	4,12	3,87	3,56	4,68	+ 31,5 %
Recettes d'investissement	2,84	2,79	2,75	2,78	2,48	- 10,9 %
FCTVA (y compris plan de relance)	0,97	0,91	0,95	1,1	0,86	- 19,4 %
Subventions reçues	1,39	1,45	1,40	1,26	1,15	- 8,5 %
Autofinancement net disponible	7,73	6,92	6,63	6,34	7,16	+ 12,9 %
Dépenses d'investissement	11,02	10,74	10,44	9,39	8,92	- 5,0 %
Dépenses d'équipement	6,30	6,29	6,13	5,54	5,35	- 3,4 %
Subventions versées	4,37	4,20	4,05	3,60	3,30	- 8,5 %
Besoin de financement	3,30	3,82	3,81	3,05	1,77	- 42,0 %
Recettes d'emprunt	3,82	3,67	3,82	3,54	2,80	- 20,9 %
Mobilisation (-) ou Reconstitution (+) du fonds de roulement	+ 0,52	- 0,15	+ 0,0	+ 0,50	+ 1,04	+ 100 %
Fonds de roulement	3,19	3,71	3,56	4,06	5,1	+ 25,6 %
Encours de dette ⁵⁹	30,82	31,95	33,30	33,71	33,68	- 0,1 %
Capacité de désendettement (en année)	4,1	4,7	5,0	5,2	4,3	

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

Tableau n° 16 : évolution de la section d'investissement des régions
(France métropolitaine)

en Md€	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
<i>Épargne nette</i>	3,91	3,61	3,02	2,86	2,88	+ 0,6 %
<i>Recettes d'investissement</i>	1,96	2,07	2,14	2,46	2,35	- 4,1 %
<i>FCTVA (y compris plan de relance)</i>	0,44	0,46	0,43	0,47	0,41	- 4,31
<i>subventions reçues</i>	1,09	1,13	1,17	1,34	1,30	- 3 %
<i>Autofinancement net disponible</i>	5,87	5,68	5,15	5,32	5,23	- 1,6 %
<i>Dépenses d'investissement</i>	7,78	8,25	8,37	8,38	8,01	- 4,4 %
<i>dépenses d'équipement</i>	2,41	2,36	2,28	2,27	2,40	+ 5,5 %
<i>subventions versées</i>	5,06	5,50	5,67	5,59	5,20	- 6,9 %
<i>Besoin de financement</i>	1,91	2,57	3,22	3,06	2,78	- 9,2 %
<i>Recettes d'emprunt</i>	2,49	2,83	3,37	3,62	2,95	- 18,6 %
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	+ 0,58	+ 0,26	+ 0,15	+ 0,57	+ 0,17	- 65,6 %
<i>Fonds de roulement</i>	1,14	1,40	1,55	2,12	2,29	+ 8 %
<i>Encours de dette¹⁶⁹</i>	18,33	19,46	21,09	22,85	24,24	+ 6,1 %
<i>Capacité de désendettement (en année)</i>	3,6	3,9	4,7	5,2	5,3	

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

